

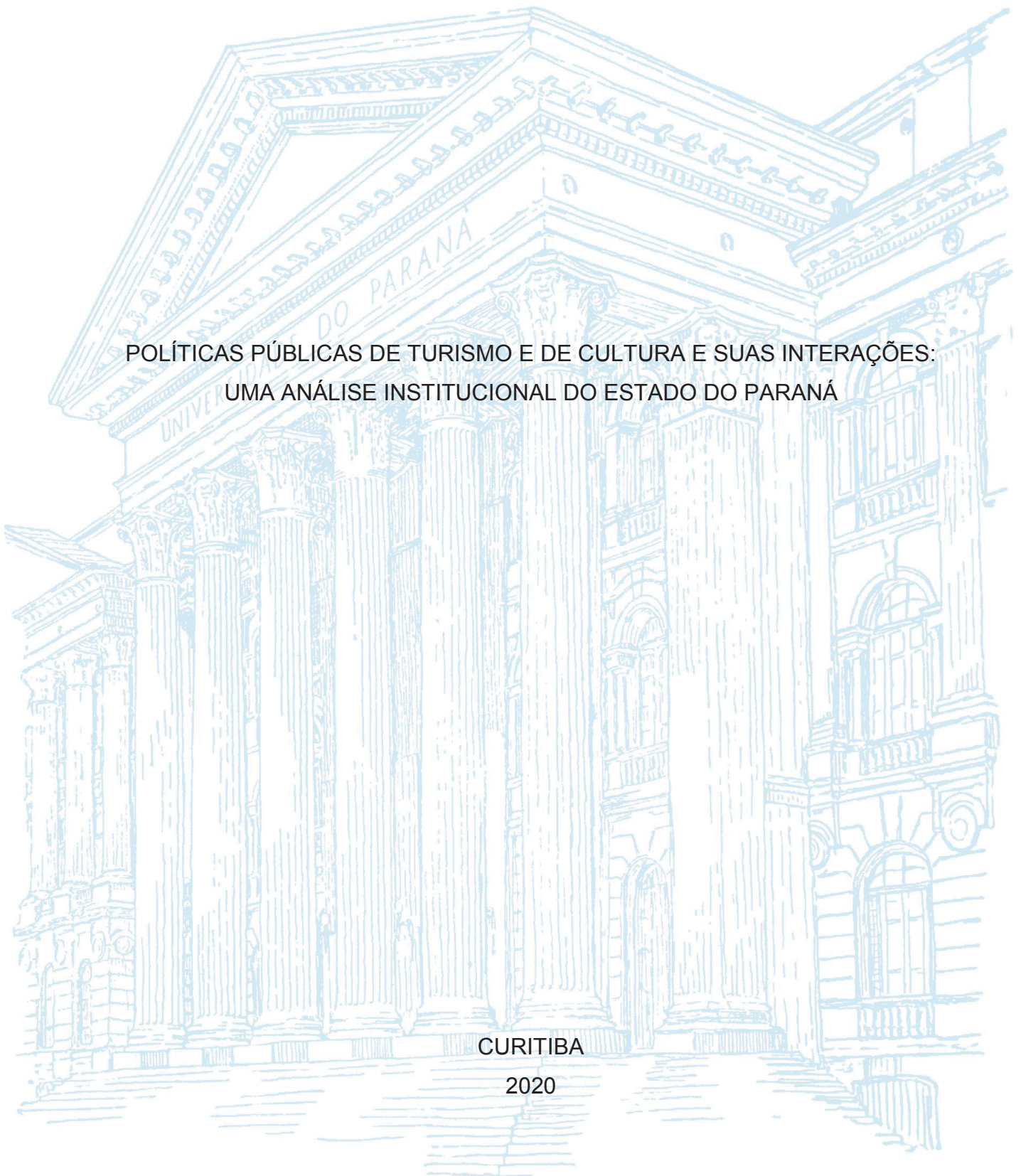
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NÁDIA GIANNINI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA E SUAS INTERAÇÕES:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO ESTADO DO PARANÁ

CURITIBA

2020



NÁDIA GIANNINI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA E SUAS INTERAÇÕES:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO ESTADO DO PARANÁ

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Turismo, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Giannini, Nádia.

Políticas públicas de turismo e de cultura e suas interações : uma
análise institucional do Estado do Paraná/ Nádia Giannini – Curitiba,
2020.

99 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de
Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

1. Turismo e Estado – Paraná. 2. Cultura – Paraná. 3. Turismo
cultural. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO -
40001016079P9

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em TURISMO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de NADIA GIANNINI intitulada: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA E SUAS INTERAÇÕES: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO ESTADO DO PARANÁ**, sob orientação do Prof. Dr. BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 24 de Setembro de 2020.

Assinatura Eletrônica
24/09/2020 16:26:57.0
BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
24/09/2020 17:28:50.0
FÁBIA TRENTIN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Assinatura Eletrônica
24/09/2020 11:47:45.0
LEANDRO BENEDINI BRUSADIN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO)

Assinatura Eletrônica
24/09/2020 13:11:53.0
SILVANA DO RÓCIO DE SOUZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Para Terezinha Lavagnolli Giannini (*in memoriam*).

Dedico a dissertação para minha amada avó dona Tetê, que me incentivou e me deu força em todos os momentos, e iniciou essa etapa da minha vida comigo, mas infelizmente não pode terminá-la.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar Deus e aos orixás. Essa não foi uma jornada fácil por diversos motivos, e sei que sem eles me carregando não conseguiria ter chegado até o fim. Agradeço à minha avó, que durante o caminho juntou-se a eles e continuou me ajudando até o final. Agradeço à minha família, meus pais Romilda e Marcos, meu irmão Júnior e minhas irmãs de coração Amanda e Mariana, que me deram muito apoio durante toda a minha vida, e sempre acreditaram em mim, mesmo em momentos em que eu mesma não conseguia.

Também sou muito grata ao meu professor e orientador Bruno, por todos os ensinamentos e puxões de orelha, e sei que sem ele nada disso seria possível. Agradeço ainda os demais professores do Departamento de Turismo que contribuíram para a minha formação, assim como os colegas desse trajeto, em especial minhas queridíssimas companheiras de turma Bianca e Cecília, que tornaram a caminhada muito mais leve.

Gratidão ainda à família que Curitiba me trouxe, amigos que me ajudaram, acompanharam ou inspiraram de alguma maneira: Andressa, Uriã, Tais, Adriane, Lemos, Luísa, Luan, Lucas, Jenyfer, Mariana, Ana Vitória, Marlene, Michele, Natália, Leandro, Andrea, Wagner, Ata, Fabio e Rodrigo.

Um chamado

“Um chamado, tá tudo acordado
o bonde tá forte e nois veio cobrar
do ouro ao conhecimento
não vai ter lamento e eu vou te mostrar.
Minha história é contada oralmente
não adiantou cê querer apagar.
De boca a boca nós vamos contando,
um levante armando para dominar
seus livros, seus filmes, sua casa, seus filhos
e a televisão que cê vê no seu lar.
Mexendo com gentes, plantando sementes
germinando mentes logo vai brotar
vai virar floresta, não vou deixar fresta
pra minha história você contestar.
Entrei nas escolas e nas faculdades,
igrejas não vão mais me silenciar
aqui não é teu culto nem congregação
nessa mata fechada cê não vai entrar
fazendo esse alarde, pois não sou covarde
não vai nem dar tempo o plano está em ação.
É ação direta, sai da minha reta
é mais do que só gritar revolução”.

Bia Ferreira

“A democracia é ditadura disfarçada”.

Doralyce

RESUMO

O turismo é um fenômeno complexo, e por isso tanto sua compreensão quanto o seu desenvolvimento, dependem de uma abordagem pautada em diversas áreas do conhecimento. Como parte desse conhecimento estão as políticas públicas, que apesar da vasta quantidade de pesquisas no tema, há ainda muito campo de investigação principalmente utilizando de abordagens institucionais. O institucionalismo se destaca ao ressaltar os hábitos dos agentes políticos e consequentemente o papel dos grupos e indivíduos nas tomadas de decisão, bem como as regras formais e informais nas políticas. Pensando na peculiar interação que o turismo possui com a cultura, principalmente no Paraná, onde é muito recorrente o tema de turismo cultural devido às diversas etnias que formam a cultura estadual, essa pesquisa teve como objetivo geral investigar as instituições presentes na interação das políticas públicas de turismo e de cultura no estado do Paraná. Para isso, buscou como objetivos específicos: mapear os agentes públicos envolvidos com as políticas públicas; caracterizar o contexto em torno dessas relações; analisar os hábitos dos agentes ao interagirem na formulação e implementação de planos, projetos e programas; e apresentar as implicações teóricas e práticas dessa interação. Por meio de abordagem construtivista e interpretativa, a pesquisa utilizou-se de metodologia pautada em teoria fundamentada, para avançar nos conceitos trazidos por Gomes (2018), que trata das interações entre os agentes políticos do turismo (setor público e empresários). A pesquisa utilizou o modelo proposto por Gomes (2018) para a análise institucionalista de políticas públicas de turismo, com o foco na interação entre os agentes de turismo e de cultura, e, portanto, ofereceu um diagnóstico sobre o mapa dos agentes, o contexto em que essa interação acontece e os hábitos na formulação e implementação dessas políticas. Como resultado da investigação a pesquisa demonstrou que existe uma estrutura básica do serviço público nas duas áreas, com secretarias ou órgãos próprios, e também planos e políticas específicas para cada campo. Como principais hábitos presentes na interação foram identificados: importância do chefe do executivo e atuação dos burocratas; coordenação; janelas de oportunidade e racionalidade limitada. Além dessas instituições foram elencados também hábitos relativos a um pensamento neoliberal, com uma tendência à diminuição do papel do Estado, mas por outro lado uma valorização e entendimento que é necessário ampliar a participação para melhorar a interação em busca de políticas sustentáveis.

Palavras-chave: Políticas públicas. Análise institucional. Interação turismo e cultura.

ABSTRACT

Tourism is a complex phenomenon, which is why both its understanding and its development depend on an approach based on several areas of knowledge. As part of this knowledge are public policies, which despite the vast amount of research on the subject, there is still a lot of field, mainly using institutional approaches. Institutionalism stands out by emphasizing the habits of political agents and consequently the role of groups and individuals in decision-making, as well as formal and informal rules in policies. Thinking of the peculiar interaction that tourism has with culture, especially in Paraná, where the theme of cultural tourism is very recurrent due to the diverse ethnicities that form the state culture, this research aimed to investigate the institutions present in the interaction of public policies of tourism and culture in the state of Paraná. For that, it sought as specific objectives: to map the public agents involved with public policies; characterize the context around these relationships; analyze the habits of agents when interacting in the formulation and implementation of plans, projects and programs; and to present the theoretical and practical implications of this interaction. Through a constructivist and interpretive approach, the research used a methodology based on grounded theory, to advance the concepts brought by Gomes (2018), which deals with the interactions between the political agents of tourism (public sector and entrepreneurs). The research used the model proposed by Gomes (2018) for the institutional analysis of public tourism policies, with a focus on the interaction between tourism and cultural agents, and therefore offered a diagnosis on the agents' map, the context where this interaction takes place and the habits in the formulation and implementation of these policies. As a result of the investigation, the research demonstrated that there is a basic structure of the public service in both areas, with its own secretariats or bodies, as well as specific plans and policies for each field. The main habits present in the interaction were identified: the importance of the chief executive and the role of bureaucrats; coordination; windows of opportunity and limited rationality. In addition to these institutions, habits related to neoliberal thinking were also listed, with a tendency to diminish the role of the State, but on the other hand, an appreciation and understanding that it is necessary to expand participation to improve interaction in search of sustainable policies.

Keywords: Public policy. Institutional analysis. Interaction between tourism and culture.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - TEORIA FUNDAMENTADA.....	50
FIGURA 2 - MODELO PARA ANÁLISE DA INTERAÇÃO.....	52
FIGURA 3 - ATORES ENVOLVIDOS NO TURISMO	55
FIGURA 4 - MAPA E CONTEXTO	56

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – VARIÁVEIS PARA A ANÁLISE DOS HÁBITOS COLETIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ABAV	- Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABRASEL	- Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
APD	- Agência Paraná de Desenvolvimento
CAC	- Coordenação de Ação Cultural
CEPATUR	- Conselho Paranaense de Turismo
CIC	- Coordenação de Incentivo à Cultura
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONSEC	- Conselho Estadual de Cultura
COSEM	- Coordenação do Sistema Estadual de Museus
CPC	- Coordenação do Patrimônio Cultural
EMATER	- Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FECOMERCIO	- Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
GT	- Grupos de Trabalho
IAP	- Instituto Ambiental do Paraná
ICOMOS	- <i>International Council on Monuments and Sites</i>
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IGR	- Instância de Governança Regional
IPHAN	- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITCG	- Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná
MTUR	- Ministério do Turismo
ONU	- Organizações das Nações Unidas
PROFICE	- Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura do Paraná
PRTUR	- Paraná Turismo
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa
SEDEST	- Secretaria de Desenvolvimento do Sustentável e do Turismo
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SIMEPAR	- Sistema Meteorológico do Paraná
SPU	- Secretaria do Patrimônio da União
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1	ECONOMIA INSTITUCIONAL E ANÁLISE DE POLÍTICAS.....	17
2.2	TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.3	PATRIMÔNIO, POLÍTICAS CULTURAIS E SUSTENTABILIDADE	35
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	44
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	54
4.1	INTUIÇÕES PRECEDENTES DA INTERAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA: MAPA E CONTEXTO	54
4.2	INSTITUIÇÕES DA INTERAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA	62
4.2.1	Influência do chefe do poder executivo e dos agentes políticos.....	62
4.2.2	A atuação da burocracia.....	64
4.2.3	Confiança e cooperação.....	67
4.2.4	Coordenação.....	69
4.2.5	Participação.....	75
4.2.6	Racionalidade limitada	75
4.2.7	Janelas de oportunidade	78
4.2.8	Neoliberalismo.....	80
4.2.9	Efeitos da interação e a sustentabilidade	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS.....	88
	APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	94
	ANEXO 1 – MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO PARANAENSE DE TURISMO (CEPATUR)	96

1 INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno complexo, e por isso tanto sua compreensão quanto o seu desenvolvimento, dependem de uma abordagem pautada em diversas áreas do conhecimento. Como parte desse conhecimento, necessário à compreensão e desenvolvimento do turismo, estão as políticas públicas. E por isso investigar este campo é fundamental para o desenvolvimento da atividade turística (DE LIMA E COSTA, 2014; GOMES, 2015; PAIVA, 1995; SAMPAIO, 2005; VEAL, 2011).

Estudos na área das políticas públicas de turismo apontam que apesar da vasta quantidade de pesquisas relacionadas ao tema, há ainda muita investigação a ser feita nesse campo, principalmente no sentido de criar ferramentas para promover inovações e melhorias no setor, ampliando a sua colaboração para a construção do conhecimento científico e para o desenvolvimento sustentável da atividade (BUOSI, LIMA, LEOCÁCIO, 2014; D'ANGELIS, CARVALHO, 2014; GOMES, 2018; GONZÁLEZ VELARDE, 2017).

Souza (2006) acrescenta que o estudo das políticas públicas é influenciado por diversas áreas, mas afirma que o institucionalismo se destaca ao ressaltar os hábitos dos agentes políticos e consequentemente o papel dos grupos e indivíduos nas tomadas de decisão, bem como as regras formais e informais nas políticas. Para John (2012) os estudos das políticas públicas devem explicar como estas são formuladas, como agem os tomadores de decisão do setor público, e qual a relação com a sociedade. Esse autor alega ainda que é impossível iniciar uma compreensão de como os sistemas políticos produzem as políticas públicas sem dedicar um mínimo de atenção às instituições presentes nestes processos. Portanto, para pensar novas formas de pesquisa na área de políticas públicas, uma possível abordagem é a análise institucionalista.

Gomes (2018) e Pessali (2015) entendem as instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação e defendem como esses hábitos – ou instituições – se originam de interações, sob diferentes formas e funções, tornando viável a vida em sociedade. Nogueira (2015) destaca ainda que a complexidade das ciências sociais, e em especial a ciência política, decorre do fato de lidarmos com acontecimentos também complexos. Por isso as instituições (entendidas igualmente

pelo referido autor como uma coleção de hábitos humanos) podem ser um viés utilizado para a análise de políticas públicas de turismo.

O turismo possui uma peculiar interação com a cultura, principalmente por meio do patrimônio cultural, sendo esse um “bem” altamente utilizado e apropriado para o uso turístico. Abreu et al. (2019) apontam que as políticas públicas de turismo interagem com as políticas públicas de cultura. Por outro lado, os autores indicam que há uma dificuldade entre os dois setores, principalmente na esfera federal, em definir metas em comum. Por isso estudos abordando a necessidade da interação entre as políticas públicas de turismo e cultura, formam um campo vasto de pesquisa.

O Paraná é considerado um estado de cultura muito rica, por ter recebido imigração de portugueses, espanhóis, africanos e indígenas; além de italianos, alemães, holandeses, poloneses, ucranianos, japoneses, árabes, coreanos, chineses e búlgaros. O estado recebe ainda influência da cultura de outras regiões do Brasil como a gaúcha, catarinense, mineira e nordestina. Toda essa mistura pode ser vivenciada em mais de cinquenta museus, festividades culturais e gastronômicas, feiras e eventos, além de apresentações de dança e música, artesanatos e também no dia a dia dos paranaenses. (TURISMO, 2020). Sendo assim, o Paraná se configura como um estado com potencial para o turismo cultural, e por isso também interessam investigações das políticas públicas, principalmente quanto à interação entre essas duas áreas.

Autores como Benhamou (2014) e Figueiredo (2005) consideram a cultura, e de forma específica o patrimônio, como um recurso para o turismo. O turismo cultural é frequentemente utilizado como um vetor para o desenvolvimento sustentável, bem como uma possibilidade de geração de recursos e preservação do patrimônio (UNESCO, 2019). Por outro lado, Pelegrine, Nagabe, Pinheiro (2009) chamam a atenção para a complexidade que o uso turístico do patrimônio pode apresentar, permeado pelas suas relações e interações. Entretanto, Smith (2009) alega que a cultura é vista de um modo diferente por aqueles que trabalham com cultura, patrimônio e artes e aqueles que trabalham com o turismo.

Assim, é possível perceber a importância da interação entre o turismo e a cultura, bem como a dependência de políticas públicas adequadas para o aporte ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, servidores do turismo e da cultura podem ter visões diferentes quanto ao desenvolvimento da atividade turística e a

importância da contribuição do papel da cultura. Por isso é necessário investigar as instituições presente na interação entre os decisores políticos dessas duas áreas.

Desse modo, a partir dessa breve contextualização do tema surgem as seguintes indagações: quais as instituições presentes na interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura? Quem são os agentes das duas áreas que se envolvem com a formulação e implementação das políticas? Qual o contexto em torno das mesmas? Quais os hábitos dos agentes ao interagirem na formulação e implementação dessas políticas? Quais as implicações teóricas e práticas podem ser obtidas a partir da análise dessa interação?

Perante essa problemática a pesquisa tem como objetivo geral investigar as instituições presentes na interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura no estado do Paraná. Para isso, busca como objetivos específicos: mapear os agentes públicos envolvidos com as políticas públicas; caracterizar o contexto em torno dessas relações; analisar os hábitos dos agentes ao interagirem na formulação e implementação de planos, projetos e programas; e apresentar as implicações teóricas e práticas dessa interação.

Assim, essa dissertação parte de um referencial teórico pautado nas áreas de economia institucional, políticas públicas, turismo e cultura, conforme apresentado no capítulo a seguir. Em seguida são expostos os procedimentos metodológicos, em que se aponta os detalhes da realização da pesquisa, que teve a teoria fundamentada como norteadora da coleta e análise dos dados, obtidos a partir de entrevistas com servidores públicos do estado do Paraná.

Como resultados, é possível afirmar que existe uma interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura, e os agentes compreendem e defendem a importância de um trabalho em conjunto para o desenvolvimento de políticas mais sustentáveis. Entretanto na prática há uma baixa efetividade dessa interação, que acontece majoritariamente em grupos de trabalho de determinados projetos ou demandas, que colaboram para a formulação, mas pouco na implementação concreta de atividades ou mesmo propostas.

Ainda assim, apesar de haver no discurso uma preocupação com a sustentabilidade das políticas, considerando a participação popular e democrática, há dentro do próprio setor público hábitos neoliberais que respaldam a minimização do papel do Estado, baseado na precarização do setor cuja solução é a parceria público-privada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a construção do aporte teórico necessário para a investigação do tema da dissertação. Para isso foram levantados três assuntos principais que são divididos e detalhados nos seguintes conteúdos: economia institucional e análise de políticas públicas; turismo e políticas públicas; e patrimônio e políticas culturais.

O primeiro tópico, de economia institucional e políticas públicas, demonstra a teoria que serve de base epistemológica e conduz a análise a ser efetuada durante todo trabalho de pesquisa. Nesse ponto são introduzidos temas referentes à economia iniciando pela diferenciação entre a teoria clássica e a economia institucional, trazendo conceitos e definições como convenções, costumes e hábitos, seguidos da importância das instituições e interações para o processo de decisão nas políticas públicas. Entre os principais autores é possível citar: Commons (1931); Gomes (2019); Hodgson (2017); e Salles, Pessali e Fernández (2017).

No item sobre turismo e políticas públicas, para compreender a relevância do estudo de políticas para o turismo, tendo como principal agente o setor público, inicia-se com o tema do papel do Estado e possíveis modelos de análise, seguidos pelo ciclo de políticas públicas e a importância de entender política como processo. Ao fim são apresentados conceitos como participação, democracia e finalmente políticas de turismo no Brasil. Como principais autores dessa seção estão: Dredge e Jenkins (2007); Gomes (2018, 2019).

Na terceira seção é apresentado o tópico de patrimônio, políticas culturais e sustentabilidade, onde são expostos os assuntos acerca do patrimônio, seus conceito e usos; a importância de políticas culturais e a tendência neoliberal mundial; seguido pelos ideais de sustentabilidade: inclusão, equidade, democracia, e diversidade em contraposição ao turismo. Como principais autores encontram-se: Benhamou (2014); Figueiredo (2005); Sandhal (2006).

2.1 ECONOMIA INSTITUCIONAL E ANÁLISE DE POLÍTICAS

Nessa seção são apresentadas ideias que servem como base epistemológica e de investigação da dissertação. A teoria institucional é uma teoria da economia que pode ser utilizada para a análise de políticas públicas, e aqui é aplicada como

premissa para a pesquisa dos hábitos dos agentes políticos envolvidos com as políticas de turismo e de cultura no estado do Paraná.

A economia institucional é uma teoria que surge como crítica às escolas clássicas, e teve seu início no fim do século XIX, início do século XX, tendo como precursores economistas não tradicionais como Thorstein Veblen (PESSALI, 2015). Enquanto a teoria clássica está preocupada principalmente com a origem e manifestação do valor, a economia institucional se preocupa com costumes e convenções ou com as disposições que determinam a natureza do sistema econômico (HAMILTON, 2017).

A teoria econômica clássica difere da economia institucional na concepção da natureza da ordem econômica. E o mérito da economia institucional é exatamente reconhecer a complexidade das relações que unem o bem-estar humano ao processo econômico (HAMILTON, 2017).

O ser humano não se comporta do modo previsto pela teoria econômica tradicional ou clássica, que prevê um comportamento otimizador de utilidade (mecanizado, robotizado, perfeitamente calculado). Pelo contrário, de acordo com Kahneman, Knetsch e Thaler (1991), as pessoas têm forte tendência a serem influenciadas sistematicamente por heurísticas e vieses, que os autores clássicos da economia chamam ironicamente de "anomalias", mas nada mais são do que comportamentos cotidianos comuns, também chamado de racionalidade limitada.

Kapp (2017) destaca que os institucionalistas, críticos da economia tradicional, não aceitam a distinção classificatória entre os chamados fatores econômicos e não econômicos, ou, entre fatores econômicos e sociais. Ainda assim, "as fronteiras existentes entre as disciplinas tradicionais são atualmente o mais importante obstáculo para um tratamento analítico adequado dos processos econômicos e sociais", isso porque não há problemas econômicos ou sociológicos, há somente problemas, e eles são todos complexos, e por isso as fronteiras entre as disciplinas tradicionais devem ser transgredidas (KAPP, 2017, p. 237).

Consequentemente, não deveria haver limites de análise quanto às disciplinas de investigação, pois todos os fatores que possam exercer influência sobre um processo ou o problema de pesquisa devem ser investigados. Kapp (2017, p. 236) argumenta ainda que "os processos econômicos dependem da troca contínua de energia e matéria entre economia e natureza".

Assim, Hamilton (2017) defende que uma teoria econômica esteja fundamentada no comportamento humano, uma teoria que esteja em harmonia com as conclusões da psicologia social moderna, diferente da economia tradicional que negligência a influência que o sistema de instituições vigentes exerce sobre o comportamento. Da mesma forma, para um melhor entendimento e controle da sociedade é essencial o conhecimento do conjunto de regras, convenções e acordos que a compõe (HAMILTON, 2017).

Segundo Kapp (2017), a economia institucional tem como objetivo apresentar uma representação coerente dos processos econômicos, tanto inseridos quanto parte integrante de um sistema social complexo e suas interações. “Os institucionalistas têm se esforçado para tornar explícitas as relações e a interação recíproca das partes entre si com o todo” (KAPP, 2017, p. 227).

Para tanto a economia institucional apresenta como premissa a racionalidade limitada. Essa teoria foi proposta exatamente como alternativa à racionalidade onisciente da teoria econômica clássica. (SIMON, 1979). Arthur (1994) mostra que, ao contrário do que acredita a economia tradicional, os seres humanos ao se depararem com situações e problemas complexos, apresentam uma racionalidade limitada e utilizam o raciocínio indutivo construído a partir de modelos ou hipóteses mentais.

As suposições da perfeita racionalidade são contrárias aos fatos. Há uma grande massa de dados descritivos, tanto de laboratório quanto de campo, que mostram como a resolução de problemas e a tomada de decisões realmente ocorrem em uma ampla variedade de situações (SIMON, 1979). Na racionalidade limitada o tomador de decisão busca alternativas de decisão, há uma substituição da otimização por metas e objetivos satisfatórios e mecanismos de aprendizado e adaptação (PESSALI, 2015).

Posto isso, a economia institucional é capaz de atender demandas que a economia clássica não alcança. Isso porque a economia institucional estuda o porquê das interações, o que não pode ser respondido por meio de fórmulas dos processos de preço e mercado. Em resumo, como exposto por Hamilton (2017), a investigação da economia institucional:

[...] deve ir além da compra e venda e não pode desistir de estudar as convenções, costumes, hábitos de pensar e modo de fazer que compõem o esquema de arranjos que chamamos de “ordem econômica”. Ela deve

estabelecer em suas relações umas com as outras as instituições que juntas constituem a organização da sociedade industrial moderna (HAMILTON, 2017, p. 56).

Assim, os economistas institucionais forneceram mais do que uma crítica ao método da economia tradicional, eles mostraram o caráter multidisciplinar dos problemas e ampliaram consideravelmente o escopo da análise socioeconômica (KAPP, 2017).

Os primeiros institucionalistas foram aqueles que romperam, em parte, com a análise econômica tradicional, nos Estados Unidos, entre o século XIX e XX, um período de rápida industrialização e mudanças econômicas e sociais (MAYHEW, 2017).

Mayhew (2017) ressalta que o institucionalismo não se limita à análise de um fenômeno isolado, e sim é uma nova maneira de se enxergar a realidade baseada em novos preceitos até então pouco considerados pela economia tradicional. Ainda segundo a autora:

O pensamento da economia institucional começou nos Estados Unidos nas últimas duas décadas do século dezanove, quando os primeiros institucionalistas se basearam em um mundo de crescente industrialização e rápida mudança socioeconômica para sustentar suas análises. Seus métodos e sua percepção dos processos sociais (métodos e percepções que dão as características distintas ao institucionalismo) refletiram a ampla aceitação do pensamento darwiniano e as novas ideias nas diferentes ciências sociais (MAYHEW, 2017, p. 216).

Essa escola de pensamento que posteriormente ficou conhecida como economia institucional começou a partir do resultado do trabalho acadêmico desenvolvido principalmente por dois autores: o economista e filósofo norte americano Thorstein Veblen, e o economista e jurista John Commons (MAYHEW, 2017).

Segundo Mayhew (2017), Veblen foi o primeiro economista e antropólogo que estudou a sua própria cultura, descrevendo costumes e questionando ideias e práticas. Ele considerava a importância da cultura para a evolução da economia, com ideias emprestadas da área da biologia, baseado na teoria de evolução de Darwin, e entendia tanto a cultura quanto a economia como processos contínuos (MAYHEW, 2017).

Em seus trabalhos Veblen compara a economia à teoria da evolução, baseando-se em ideias darwinianas, criando a teoria institucionalista vebleriana,

“centrada nos processos históricos de criação e recriação sistemática das instituições. Pela visão de Veblen, a evolução das sociedades humanas é justamente o processo de mudança das instituições” (SALLES; PESSALI; FERNÁNDEZ, 2017, p. 18).

A aceitação das ideias das áreas de antropologia e sociologia influenciaram o trabalho dos primeiros institucionalistas, que se apoiaram em uma noção de sociedade e cultura como sistemas em evolução, na tentativa de entender e justificar as mudanças sociais e econômicas da época (MAYHEW, 2017). A economia institucional também divergiu de outras tradições nas ciências sociais porque os institucionalistas davam ênfase à uma avaliação instrumental dessa evolução cultural (MAYHEW, 2017).

Desse modo, Mayhew (2017) expõe que o institucionalismo baseia-se em noções de relatividade e mudança cultural, além de ser uma teoria que considera a mudança e evolução social como um processo contínuo. Para Veblen as instituições são processos resultantes da interação entre as pessoas criadas e recriadas continuamente, mudando a sobrevivência do ser humano nas diversas sociedades construídas ao longo da história (SALLES; PESSALI; FERNÁNDEZ, 2017).

O pensamento institucionalista, desde suas origens, enfatizou a importância das instituições na condução dos processos de decisão das pessoas e, portanto, na sustentação das estruturas que moldam as interações humanas - econômicas, culturais, políticas e sociais. Essa discussão diz respeito a como as instituições são criadas e afetam os indivíduos e como elas próprias mudam e evoluem (SALLES; PESSALI; FERNÁNDEZ, 2017, p.17).

Essa era a teoria econômica evolucionista criada e defendida pelos primeiros institucionalistas, mas só mais tarde denominada institucional, com autores que trataram mais especificamente sobre o entendimento e definições para instituições, seu avanço e relação com os hábitos coletivos, conforme exposto com mais profundidade a seguir.

As palavras: institucional e instituição (ou instituições), são centrais para teoria institucionalista, e Neale (2017) aponta que apesar dos termos serem amplamente utilizados nas ciências sociais, os mesmos não têm significado claro e bem definido. Commons (1931) defende que a dificuldade em definir economia institucional vem exatamente da dificuldade em se estabelecer uma definição ou conceito para instituições.

Segundo Commons (1931) o conceito pode variar: às vezes uma instituição parece significar um sistema de leis ou direitos naturais no qual indivíduos agem como elementos internos. Às vezes, uma instituição pode se relacionar ao comportamento interno dos próprios indivíduos, outras, qualquer crítica ou complemento à economia clássica ou hedônica é considerado institucional. Às vezes, qualquer coisa que seja "dinâmica" em vez de "estática", ou um "processo", ou atividade, ou ação coletiva em vez de ação individual parece ser institucional (COMMONS, 1931). Assim o autor define instituição como: "ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual" (COMMONS, 2017, p. 69).

Pessali (2015) realça a importância de estabelecer essa definição, uma vez que a capacidade de agir coletivamente na sociedade atual define o que se tem capacidade de fazer ou não. Assim é possível chegar a um conceito de comportamento instituído coletivamente, que não necessariamente é unânime ou cristalino, nem imutável, porém constitui modos de fazer (ou hábitos) que podem explicar a existência de diversos elementos importantes do cotidiano, ou seja, instituições, como por exemplo, dinheiro, línguas, leis etc. (PESSALI, 2015).

Dequech (2017) apresenta um conceito de instituição como sendo um sistema de regras socialmente compartilhadas tanto de comportamento quanto pensamento, que tem alguma recorrência no tempo, e indicam o que fazer e/ou pensar -ou não- em determinada circunstância. Assim, instituições representam não só regras de comportamento, mas também padrões mentais. Esse conceito amplo inclui além de padrões do comportamento e permite diálogo com diferentes teorias e abordagens (DEQUECH, 2017).

Refletindo sobre a diferença entre instituições, convenções e regras, Hodgson (2017) define instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes por um período de tempo, que estruturam as interações sociais. Já a convenção é definida como um "caso particular de uma regra institucional", como por exemplo dirigir à esquerda na Inglaterra (HODGSON, 2017).

Para Hodgson (2017), instituições são as regras do jogo, enquanto organizações e empresários são jogadores. As organizações podem ser definidas como um subconjunto especial de instituições que envolvem coordenação deliberada e princípios reconhecidos de soberania e comando (HODGSON, 2017).

Avançando no conceito institucional da análise econômica, Hodgson (2017) expõe que as ideias centrais do institucionalismo referem-se a instituições, hábitos,

regras e sua evolução. Entretanto, os institucionalistas não tentam construir um modelo único e geral com base nessas ideias, ao contrário, essas ideias estimulam abordagens específicas e historicamente identificadas de análise (HODGSON, 2017).

Em uma visão institucionalista, o conceito de hábito está fundamentalmente ligado à análise das instituições, e tem vínculo com a psicologia (HODGSON, 2017). Deste modo, é possível entender que o comportamento humano vem de hábitos ou de uma capacidade de propender -seguir certa tendência-. Os hábitos precedem e compõem a razão, estão em toda parte e as instituições baseiam-se na transmissão social comum e a replicação de tais hábitos e regras. Conforme exposto por Pessali (2015, p.126):

Esses hábitos de pensamento e ação, instituídos em uma coletividade, são também chamados de instituições. Em outros termos, as instituições são sistemas ou conjuntos duráveis de normas e regras sociais que estruturam a interação social ao orientar, motivar, capacitar, formatar e restringir o comportamento humano (PESSALI, 2015, p. 126).

Portanto, para efeitos de análise nesta dissertação adota-se o conceito de instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação (GOMES, 2018; HODGSON, 2017; PESSALI, 2015; SALLES, PESSALI e FERNÁNDEZ, 2017).

Hodgson (2017, p. 257) também acredita que as regularidades ou estabilidades no nível sistêmico surgem devido às variações no nível micro, pois “hábitos individuais tanto reforçam como são reforçados pelas instituições”. As instituições podem ainda amenizar e restringir as ações diversas e variáveis de muitos agentes, o que justifica a escolha de instituições em vez de indivíduos como unidade básica de uma análise.

Os comportamentos imitativo e emulativo levam a difusão de hábitos e a emergência e autorreforço das instituições, por sua vez as instituições estimulam e sublinham comportamentos e hábitos específicos, e ajudam a transmitir luz a novos membros do grupo (HODGSON, 2017). Indivíduos e instituições constituem uns aos outros, porém é necessária uma dupla ênfase, pois tanto as instituições moldam quanto são moldadas pela ação humana.

Nesse sentido, Hodgson (2017) chama a atenção para o problema da regressão infinita, em que alguns tipos de erros são possíveis: os "deterministas culturais" põe muita ênfase na modelagem de indivíduos pelas instituições, e por

outro lado, uma "nova economia institucional" dá pouca ênfase nos processos de condicionamento institucional, e se concentra principalmente no surgimento de instituições a partir de interações de indivíduos dados. Seria equivocado dizer que tudo pode ser reduzido aos indivíduos, assim como dizer que é tudo social e institucional.

Não é possível entender como as instituições são construídas sem ver indivíduos inseridos em uma cultura composta de muitas instituições que interagem entre si. Entretanto, a questão não deve ser "quem veio primeiro", mas sim "que processos explicam o desenvolvimento de ambos" (HODGSON, 2017, p. 280).

Pessali (2015) apresenta as instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação e defende como esses hábitos ou instituições têm origem na interação das pessoas, sob formas diferentes e com funções diferentes, tornando viável a vida em sociedade.

Essa interação pode ser vista como um comportamento coletivo, onde são instituídos coletivamente um modo de fazer algo que não seria possível de ser feito individualmente e os resultados são satisfatórios para todos envolvidos (o que não necessariamente significa um avanço rumo ao bem-estar de todos). Porém é a partir da interação que pode ser explicada a existência de várias instituições importantes do cotidiano de vida em sociedade (PESSALI, 2015).

Em outros termos, a capacidade de agir coletivamente é um determinante do que é possível ou não fazer e, por exemplo, se houver confiança a interação será mais fácil, e, portanto, confiar pessoal ou impessoalmente pode tanto ter influências quanto influenciar questões sociais (PESSALI, 2015).

Pessali (2015) define confiar pessoalmente como a forma de interagir e construir algum conhecimento para criar expectativas positivas sobre a próxima interação, sendo a confiança baseada na experiência ou na convivência. Aponta-a também como um sentimento moral e hábito de pensamento que compõem o modelo mental de como agir ou interagir, bem como um hábito que pode mudar.

No nível impessoal, Pessali (2015) ressalta que a falta de confiança pode gerar a confiança em entes terceiros, como por exemplo o Estado ou indústrias e agências certificadas. E defende ainda que confiar nessas organizações é um hábito comum. Assim, conclui que a confiança é um bem coletivo construído a partir do individual, mas cujas externalidades também podem apresentar influências.

Da mesma forma, é possível que as instituições tanto promovam quanto inibam a cooperação, mas também que estas surjam da cooperação potencializando seus efeitos. Pessali (2015) argumenta que a cooperação (no comportamento geral ou econômico) pode também fazer grande diferença nas interações mesmo num contexto de individualismo.

Sobre a cooperação, o autor expõe que esta produz efeito sobre a economia, mas também está presente nas empresas, organizações e entre pessoas. Define cooperação como um ato de trabalhar conjuntamente por um objetivo ou fim coletivo. Sendo que ela pode ser benéfica, mas também pode prejudicar os que não fazem parte do grupo. A motivação para a cooperação pode ser diversa e diferentes formas de egoísmo ou altruísmo podem se manifestar, entretanto é essencial seja ela voluntária ou através de coerção (PESSALI, 2015).

É possível inferir que a cooperação e a confiabilidade são características inatas aos seres humanos, ao observar sua importância nas interações humanas. Interações cooperativas trazem confiabilidade e atraem mais pessoas cooperativas, mas esse sucesso também pode atrair oportunistas. Assim existe também a competição onde alguém ganha em detrimento de outros e a junção de ambas forma um termo que Pessali (2015) chama de coopetição.

A cooperação pode fazer grande diferença ao sair do círculo vicioso da competição individual e achar uma saída cooperativa para problemas comuns, e mesmo indivíduos egoístas podem cooperar dependendo da estrutura de interação. Estudando a interação entre pessoas egoístas Pessali (2015) destaca uma série de ações possíveis para a cooperação como, por exemplo: aumentar a importância do futuro para quem interage, alterar os resultados que se obtém da cooperação ou não, aprender ou valorizar de hábitos de se preocupar uns com os outros, ensinar a reciprocidade e reconhecer quem faz o quê nas interações.

Assim, fica claro que as instituições participam no comportamento das pessoas e desempenham várias funções na coordenação e administração de agentes e recursos, nos processos políticos e na interação e coesão social. São resultados dos hábitos coletivos utilizados para interpretar uma realidade complexa, e tanto ajudam a formar o raciocínio, como o raciocínio ajuda a formar a instituição. Dessa forma as instituições afetam as interações humanas e nossas decisões, e por isso pode ser uma importante forma de se estudar e compreender o comportamento social como, por exemplo, o turismo.

No turismo, Gomes (2019) expõe que análises da ação pública baseadas na economia institucional são menos presentes, porém de extrema relevância, e propõe que:

Aqueles que se dedicam à investigação das políticas públicas de turismo devem estar atentos aos hábitos coletivos de pensamento e ação dos agentes envolvidos. Dentre estes aspectos merecem especial atenção, além das instituições formais (as leis), a forma de organização dos agentes, a trajetória, o oportunismo, a expectativa, a confiança, a cooperação, a incerteza, o incrementalismo, o aproveitamento das janelas de oportunidade, o gerencialismo e a participação política (GOMES, 2019, p.75).

Nogueira (2015) destaca ainda que a complexidade das ciências sociais, e em especial a ciência política, decorre do fato de estudar uma realidade que se baseia em acontecimentos também complexos. Por isso as instituições (entendidas igualmente pelo referido autor como uma coleção de hábitos humanos) podem ser um viés utilizado para a análise de políticas públicas.

Entretanto, Falaster, Zanin, e Guerrazzi (2017), por meio de uma análise bibliométrica demonstram que apesar do turismo ser uma área de pesquisa bem desenvolvida, e a teoria institucional uma linha teórica muito utilizada para os estudos sociais nos mais diversos campos, a intersecção destas duas linhas não é comum e pode ser melhor explorada. Assim, com base nos resultados apontados pela bibliometria afirmam que a investigação em turismo utiliza relativamente pouco a teoria institucional em sua produção científica.

Assim, a teoria institucional mostra-se relevante aos estudos de turismo, pois apontam que as instituições influenciam o comportamento dos agentes. Uma vez que o turismo compreende questões macro e interdisciplinares, como os efeitos do turismo na sociedade, e seu uso para o desenvolvimento e construção social, o institucionalismo possibilita investigar o processo de construção de políticas do turismo, além de contribuir para o conhecimento da sociologia do turismo (CINTRA, AMÂNCIO-VIEIRA, COSTA, 2016).

Além disso, Gomes (2018) demonstra que na área de turismo poucos pesquisadores adotam o institucionalismo como teoria principal para os seus estudos. E por isso a seguir é aprofundada a discussão relativa ao turismo e políticas públicas sob uma abordagem institucionalista.

2.2 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O turismo para ser analisado requer uma abordagem pautada em diversas áreas do conhecimento, dentre as quais está a de políticas públicas. Diversos autores ressaltam a importância da investigação nesse campo para compreensão de um agente relevante, que é o setor público, responsável pela defesa dos interesses públicos vinculados à atividade turística e suas implicações para a sociedade.

Souza (2007) chama a atenção para o fato de que o próprio campo de estudos de políticas públicas é território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, que devem explicar a natureza da política analisada e seus processos. Assim a autora resume política pública como o campo de conhecimento que busca analisar a ação dos governos, entendendo a formulação como a tradução dos propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que podem – ou não – produzir resultados ou mudanças reais.

John (2012) aponta que os estudos das políticas públicas devem não somente explicar como são formuladas as políticas, mas como agem os tomadores de decisão do setor público, e qual a relação delas com a sociedade. Este autor defende ainda que é impossível iniciar uma compreensão de como os sistemas políticos produzem as políticas públicas sem dedicar um mínimo de atenção às instituições presentes nestes processos.

Dredge e Jenkins (2007) definem políticas públicas como um processo onde são identificados problemas e consequentes ações e intervenções apropriadas. Esse ciclo político é complexo, composto de múltiplas camadas que envolvem diversas instituições e atores. Sendo assim, o processo de formulação de política pública se baseia nos interesses de diferentes atores e comunidades, e também deve promover os ideais da sociedade envolvida.

Nesse sentido, Dredge e Jenkins (2007), expõem como fundamental para entender e explorar as possibilidades de análise do planejamento de políticas públicas, o conhecimento desse processo, que engloba os ciclos de planejamento de políticas públicas. É possível sintetizar para fins de análise o modelo de Dredge e Jenkins (2007), nas seguintes etapas: formulação e o processo de decisão (com especial atenção à identificação de problemas e a configuração da agenda), implementação, e análise, de onde podem surgir soluções ou novos problemas. Esse sistema funciona de forma cíclica, onde novos problemas podem iniciar uma nova

configuração da agenda e assim de maneira contínua, expondo a complexidade desse processo.

Ainda segundo Souza (2007), dentro do campo de política pública, foram desenvolvidas algumas teorias de análise de políticas para entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação. Seguindo tipologia do ciclo de política pública, é possível entender a política pública como:

[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2007, p. 74).

Partindo do institucionalismo, modelo adotado pela presente dissertação, é possível investigar o hábito dos agentes, os fazedores de política – *policy makers* –, ou tomadores de decisões, nas diferentes fases desse processo: na definição da agenda – consulta e seleção de alternativas, para posterior formulação e implementação, que em seguidas passam por avaliações que podem gerar soluções ou identificações de novos problemas para novas políticas públicas, e assim sucessivamente.

Além disso, seguindo a lógica do processo do ciclo de políticas públicas, é possível dividir as instituições responsáveis pela configuração das políticas entre: instituições precedentes às interações, instituições na formulação e implementação das políticas de turismo, e instituições resultantes da interação entre o setor privado e o setor público no turismo (GOMES, 2018).

Gomes (2019) afirma ainda que a investigação dos aspectos políticos no turismo pode se fundamentar em alguns modelos de análise que também são conhecidos como teorias de longo e de médio alcance. Por meio dessas teorias é possível ter uma noção ampla do objeto estudado (micro) com as regras gerais do ambiente (macro), e assim avançar para além de meras descrições políticas, mas formular novas questões e conceitos para explicar a realidade.

Portanto, dentre as possíveis teorias, existem os chamados modelos de longo ou grande alcance que podem ser utilizadas para a análise de políticas públicas, mas vão além desse objeto – e podem, por exemplo, explicar outros fenômenos sociais. Gomes (2019) aponta algumas como: marxismo, elitismo, pluralismo, teoria da escolha racional, neocorporativismo, teoria sistêmica e o institucionalismo. Já as

teorias de médio alcance se relacionam à aspectos específicos das políticas públicas, e como exemplo cita: incrementalismo, equilíbrio interrompido, fluxos múltiplos e redes de políticas (GOMES, 2019).

Dredge e Jenkins (2007) destacam que a pesquisa em planejamento e política deve ser o elo entre a teoria e a prática, fornecendo “*insights*” e uma visão crítica e equilibrada de decisões, eventos, oportunidades, efeitos e problemas. Para essas autoras um único modelo não pode explicar adequadamente o processo de planejamento de política de turismo.

É importante ressaltar ainda que a análise de políticas públicas pode ou não ser sob um olhar crítico, porém para entender o turismo enquanto o fenômeno complexo que é, é fundamental o olhar crítico. Nesse sentido, Dredge e Jenkins (2007) chamam a atenção para a necessidade de estudos a respeito do papel do Estado, uma vez que a análise crítica desse papel é central para o planejamento e formulação de políticas públicas de turismo.

Para Dredge e Jenkins (2007), o Estado se refere a um conjunto completo de instituições por meio das quais é exercido o controle e regulação capazes de promover mudanças sociais. É o Estado que também molda a cultura política de uma nação, bem como a natureza e a distribuição do poder exercidos por alas burocráticas e políticas de um governo.

O Estado é geralmente composto por burocratas, e pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como a ala militar, autoridades, companhias governamentais e inclui ainda várias regras, regulações, leis, convenções e políticas que moldam a capacidade de governos governarem (DREDGE e JENKINS, 2007).

Para Dredge e Jenkins (2007), é papel do Estado executar várias funções, como: desenvolvedor, protetor de interesses, regulador, distribuidor, facilitador e organizador, entre outras, e por isso qualquer teoria que busque entender políticas públicas deve também explicar as inter-relações entre Estado, políticas, economia e sociedade.

Isso porque as características responsáveis por moldar o Estado e os arranjos institucionais são geralmente determinadas por uma estrutura constitucional e uma das principais funções do Estado inclui a formulação e implementação de leis para manter a paz e a ordem. (DREDGE e JENKINS, 2007).

Para a presente pesquisa é interessante pensar e entender esse papel do Estado, pois Gomes (2018) ressalta que as políticas públicas de turismo derivam de

hábitos institucionalizados pelo Estado, que se manifestam por meio do planejamento, legislação, oferta de serviços públicos e o fomento de ações relacionadas ao turismo.

Ainda segundo Gomes (2018), o setor público deve atuar na coordenação dos diferentes interesses da atividade (entre os turistas, sociedade e empresários), bem como no financiamento e na garantia de igualdade de condições de pequenas empresas se inserirem no sistema turístico, nas mesmas condições que as grandes corporações.

Assim, de acordo com Dredge e Jenkins (2007), questões chave para explorar o papel do Estado em qualquer decisão ou ação política devem incluir:

- Porque o governo ou o Estado devem intervir?
- Como o governo ou o Estado devem intervir?
- Quem foi influenciado pela política pública e com qual efeito?
- Quais políticas ou programas foram renunciadas pela decisão ou ação (e qual o custo da oportunidade)?
- Quais são os possíveis efeitos da decisão ou ação?
- Quem se beneficia, ganha ou perde?
- Que consequências resultam de qualquer forma de intervenção governamental? (Adaptado de DREDGE e JENKINS, 2007)

As respostas às essas indagações são oferecidas por meio de decisões, tomadas para alocar fundos e recursos para políticas, programas ou projetos em particular, em detrimento de outros, e isso é geralmente feito em resposta a reivindicações de agentes. Sempre há vencedores e perdedores, e por isso a distribuição de poder nas sociedades democráticas tem sido sempre alvo de debates históricos (DREDGE e JENKINS, 2007).

Em consonância com o demonstrado por Gomes (2019), algumas das teorias para analisar e explicar o papel do Estado trabalhados por Dredge e Jenkins (2007) são: pluralismo, elitismo, marxismo e corporativismo. Mas, outra explicação pode ser fornecida por meio do institucionalismo. Também para essas autoras as instituições são conjuntos de regras, procedimentos, comportamentos, costumes, leis e convenções que auxiliam na tomada de decisão sobre as políticas públicas e o planejamento do turismo (DREDGE e JENKINS, 2007).

Segundo Dredge e Jenkins (2007), os arranjos institucionais regulam, direta ou indiretamente a vida política e social, e são através deles que questões e debates

acabam se tornando alvo de políticas e ações públicas. Não se pode esquecer que estes estão em constante mudança e evolução, e diferentes agentes, sejam indivíduos ou organizações, percebem, interpretam e dão significado para esses arranjos, buscando atingir seus objetivos, sejam individuais ou coletivos (DREDGE e JENKINS, 2007).

Souza (2006) acrescenta ainda que o estudo das políticas públicas é influenciado por diversas áreas, mas o institucionalismo se destaca ao ressaltar os hábitos e conseqüentemente o papel dos grupos e indivíduos, e também regras formais e informais no processo de formação de políticas.

Para compreender esse processo é necessário entender também o ambiente institucional, que de acordo com Dredge e Jenkins (2007), o ambiente institucional no qual uma política, como a do turismo, está inserida é muito mais amplo que uma organização, envolvendo outras áreas do setor público (com interesses divergentes do turismo) e também da esfera privada.

Gomes (2018) defende que dentre os interessados pela atividade encontram-se a sociedade do destino, os empresários, o setor público e os turistas. Porém, segundo o autor, ainda que os turistas e a sociedade sejam importantes, estes se envolvem menos com as políticas públicas de turismo, visto que o turista permanece no destino por um tempo limitado e na sociedade poucos cidadãos se dispõem a uma participação nas referidas políticas. Sendo assim, os agentes públicos e os empresários são os mais envolvidos nesse processo. Por isso ainda segundo o autor:

A compreensão das instituições das políticas públicas de turismo tem como primeiros aspectos o mapa dos agentes envolvidos, o contexto vinculado à agenda e os hábitos coletivos relacionados à capacidade de ação coletiva empresarial, interação entre burocratas e trajetória da interação (GOMES, 2018, p. 41).

Sendo assim, Gomes (2018) destaca que são os empresários que mais interagem com o setor público na formulação e implementação das políticas públicas. O que corrobora com Mosedale (2016) que acredita que o turismo tem sido cada vez mais moldado por políticas neoliberais.

O turismo como movimento de pessoas, conforme defende Paiva (1995), deve ser entendido como um fenômeno social e não somente como uma atividade econômica. Entretanto, ainda dentre as pesquisas de turismo, Tribe, Dann e Jamal

(2015) defendem que o neoliberalismo é o principal paradigma adotado como meio de construção de conhecimento da área.

Harvey (2008) define neoliberalismo como uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais. Esse bem-estar se insere numa estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livres comércios, em que o Estado deve intervir minimamente nesses direitos, porém deve prover a infraestrutura para garantir essas instituições.

Assim sendo, apesar de Mosedale (2016) afirmar que o turismo tem se apoiado em políticas neoliberais, é preciso investigar realmente quais hábitos moldam as decisões do Estado, entendendo que o setor público deve atuar na coordenação dos diferentes interesses da atividade – entre os turistas, sociedade e empresários, bem como na garantia de igualdade de condições, principalmente quando colocado em jogo com a discussão de desenvolvimento sustentável (GOMES, 2018).

Buosi, Lima e Leocádio (2014) argumentam que redução do turismo à dimensão mercadológica gera o empobrecimento de seus significados, onde muitas vezes as políticas públicas são reduzidas a meras ações de marketing visando à venda dos destinos, em benefício aos empresários. D'Angelis e Carvalho (2014), defendem que “dessa forma, tem-se inicialmente uma atividade que explora o ambiente e segrega as pessoas que nele habitam, reforçando a concentração de renda existente no capitalismo” (D'ANGELIS E CARVALHO, 2014, p.37).

Bassetti (2009) argumenta ainda que o turismo é uma prática social cooptada pelo mercado, e como prática econômica também se submete às lógicas do capitalismo. Todavia, o fenômeno turístico não pode ser reduzido somente à atividade econômica, pois envolve também desenvolvimento e melhoria da condição de vida das populações autóctones. Condição essa que sem a interferência do poder público planejamento e gestão do turismo, há uma maior possibilidade de agravamento de situações de desigualdade social (BASSETTI, 2009).

Os modos de fazer locais, normalmente ligados às questões culturais, tendem a passar por processos de mudanças e adaptações, e também podem desaparecer devido à exploração equivocada do turismo. Neves (2019) enfatiza que no Brasil, a questão que surge a respeito da cultura e sua relação com o turismo é exatamente

produzir novas políticas que respeitam as peculiaridades locais e não atuem como uma força destruidora de tradições. Isso porque as práticas de planejamento precisam se adequar à realidade da diversidade cultural brasileira, onde os contextos são muito variados e é muito difícil homogeneizar grupos de tal maneira a criar categorias e a partir delas construir políticas públicas (NEVES, 2019).

Foi nessa direção que Grimm et al. (2013) e Sampaio (2005) compreenderam o turismo como um fenômeno humano que pode ser visto como uma estratégia de desenvolvimento local sustentável, quando pensado democraticamente e considerando, além da dimensão da sustentabilidade econômica, suas dimensões culturais, sociais e ecológica.

Entretanto, desenvolver o turismo de forma sustentável é um desafio, pois o crescimento descontrolado pode levar ao esgotamento dos recursos naturais, descaracterização cultural e desigualdade social. Por isso para se promover o desenvolvimento é importante promover também o protagonismo da comunidade, exercitando a participação democrática, o que ainda é uma dificuldade na criação e na implementação das políticas públicas de turismo no Brasil (GRIMM et al., 2013).

E por isso é importante compreender que, de acordo com Considine (2005) o estudo das políticas públicas é mais que um debate sobre o que o governo faz. Ele envolve também o entendimento sobre a movimentação e conflitos das peças desse quebra-cabeça formado por temas como público e privado, individual e coletivo, presente e futuro. Para John (2012) estudar política é analisar a influência e quem é influente, e para a presente pesquisa também é importante pensar quem é influenciado e em especial quais os impactos dessas ações.

Para Velasco (2016) investigar o campo de políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento do turismo. Porém, as políticas públicas de turismo para estarem verdadeiramente relacionadas à sustentabilidade, precisam atender também os interesses da comunidade, os quais podem ser conflitantes. Essa característica faz com que as políticas públicas de turismo mesquem elementos sociais e de mercado.

Pensando no contexto do Brasil, em suas pesquisas Pereira et al. (2011) concluem que as políticas de turismo brasileiras acompanham, mesmo com atraso, a tendência mundial de conversão de um promocionismo em desenvolvimento de produtos turísticos diversificados, no intuito de estimular a competitividade. No Brasil, um país de dimensões continentais, enorme potencial turístico e grande diversidade

cultural, detentor de políticas públicas setoriais de Turismo que incidem em todos os níveis administrativos, estas pecam pela falta de articulação intra e inter setorial, pela desconsideração das características geográficas, sociológicas e culturais regionais e pelo desconhecimento da integração nas necessidades locais com a necessidade de globalização (RODRIGUES, 2012).

Contudo, Cavalcanti e Paiva (1993), salientam que no Brasil, as políticas públicas manifestadas não expressam uma preocupação com a reprodução da força de trabalho ou interesse das comunidades autóctones, usualmente prevalecendo o atendimento à reprodução ampliada da capital. O Estado, no caso, tem-se limitado a propiciar a infraestrutura básica – abertura de estradas, iluminação pública, saneamento etc. – e a oferecer facilidades aos empresários ou grupos interessados em investir na forma de estímulos fiscais e financeiros, sem preocupação com as comunidades locais, que são as que mais sofrem com os impactos do turismo.

A partir desta análise foi possível observar que as políticas públicas brasileiras vêm gradativamente se alinhando com as tendências ditadas pela globalização, com o argumento de ampliação do setor turístico. Porém, também é relevante lembrar que o Brasil ainda é um país com sérios níveis de desigualdade e exclusão social. Por isso, ao pensar o planejamento da atividade turística é importante buscar políticas públicas baseadas em princípios sustentáveis e alinhados com a cultura local.

Nesse contexto se encontra a interação entre turismo e patrimônio cultural, quando se pensa a importância da cultura, e consequentemente do patrimônio, para que a atividade turística se concretize. Para tanto, o conhecimento das instituições, ou seja, dos hábitos coletivos de pensamento e ação nas políticas públicas de turismo e cultura, pode ser um meio de diagnóstico e consequentemente melhoria das condições para a interação na formulação e aplicação de políticas públicas sustentáveis em ambas as áreas. Assim, no tópico a seguir são aprofundados conceitos relacionados às políticas culturais, patrimônio e sustentabilidade, relevantes para o presente estudo de instituições na interação das políticas de turismo e de cultura.

2.3 PATRIMÔNIO, POLÍTICAS CULTURAIS E SUSTENTABILIDADE

O nascimento do conceito de patrimônio data da Revolução Francesa, quando obras de arte foram democratizadas, sendo retiradas de propriedades privadas como castelos e igrejas com a abertura de museus para todas as pessoas (BENHAMOU, 2014). Mas segundo Benhamou (2014) se isso permitiu de um lado uma maior utilização e democratização do patrimônio, por outro lado, as restrições de uso, adaptação e circulação de tráfego impostas para a preservação desse patrimônio acabaram por se tornar uma preocupação para o setor público.

No Brasil, Meneses (2009) destaca que até a constituição de 1937 o poder público instituía o patrimônio cultural por meio de tombamento. Já a nova constituição popular de 1988 define que os valores culturais são criados pela sociedade, e por isso o patrimônio cultural é antes de mais nada um fato social.

Figueiredo (2005) define patrimônio como signos de poder que a pátria se apropria, sendo ainda um conjunto de símbolos impostos pela classe dominante. Por outro lado, o referido autor chama atenção para o caráter político da cultura, entendendo o patrimônio como objetos representativos de um grupo, a partir de uma determinada posição social, respondendo a interesses específicos dentro de um momento e contexto histórico. Meneses (2009) também salienta que o campo da cultura é eminentemente político.

Pelegriani, Nagabe e Pinheiro (2010) definem ainda o patrimônio como construções sociais, historicamente arquitetadas para promover o pertencimento dos cidadãos à uma determinada cultura, e não somente os como os bens de uma elite. Dentro desse contexto as autoras citadas trazem a importância da necessidade de valorização de patrimônios locais, raízes plurais, costumes, tradições e identidade. Além disso, o escopo do patrimônio envolve não apenas o patrimônio material, mas também o patrimônio imaterial e os sítios naturais. (BENHAMOU, 2014).

O patrimônio também é caracterizado como um dos contribuintes para a regeneração econômica local. Não obstante, a ideia de que a cultura é uma fonte de crescimento econômico dá origem a uma competição entre ela e outras atividades econômicas, expondo-a a um risco ao ser comparada com outras atividades de lazer (BENHAMOU, 2014). Benhamou (2014), ao comparar o patrimônio, tido como a materialização da cultura, ao que ele chama de atividades de lazer – um parque temático por exemplo, aponta que essas outras atividades podem gerar um retorno

financeiro muito maior do que o patrimônio, que muitas vezes não é compreendido e ainda necessita de investimento para sua preservação.

Por isso, em uma lógica exclusivamente privada dentro do setor cultural esta competição por patrocínios e doadores pode privilegiar algumas manifestações e negligenciar de outras. Todavia, apesar da presença do mercado como fonte de financiamento, os agentes culturais têm uma propensão a negar uma atuação única do mercado e criticar a retirada do Estado na gestão de bens culturais (BENHAMOU, 2014).

Benhamou (2014) defende ainda que a herança cultural é um dos principais contribuintes para o bem-estar social, pois valores estéticos, históricos e educacionais estão vinculados ao patrimônio, indo muito além da questão econômica. Assim, um duplo argumento pode ser elaborado sobre a atuação do Estado por meio de políticas culturais: a natureza peculiar do patrimônio – especialmente o argumento do bem público, e o impacto do patrimônio sobre a economia e o bem-estar da sociedade (BENHAMOU, 2014).

Essa natureza peculiar do patrimônio pode servir de argumento para o suporte público da cultura, uma vez que mesmo de natureza privada, o uso do patrimônio é público. Em contrapartida, esse uso comunitário levanta outras questões sobre as características e o fundamento do bem público como, por exemplo, quem deve pagar por ele – arcar com os custos de preservação e manutenção – e quem deve lucrar. Exemplificativamente, todos podem apreciar as fachadas de um castelo ou a beleza do centro histórico de uma cidade. Mas quando as pessoas utilizam o patrimônio, mas não pagam por isso, os custos são suportados por outros, seja pelo Estado ou autoridades públicas locais ou pela iniciativa privada (BENHAMOU, 2014).

De acordo com o Benhamou (2014), a valorização do patrimônio cultural traz um ganho direto na função de bem-estar, o que exige soluções públicas – regulamentos, políticas fiscais e subsídios. Rius-Ulldemolins (2016) afirma ainda que muitas organizações culturais combinam elementos públicos e privados sem fins lucrativos, o que caracteriza formas complexas de administração. Essa combinação de propriedade privada, atendendo uma causa de interesse público, por meio de parcerias público-privadas, constitui uma grande fonte de interesse e é tido muitas vezes como modelo de gestão de sucesso pelos gestores públicos.

Dentro dessa complexidade de gestão do patrimônio cultural Pelegrini, Nagabe e Pinheiro (2010) chamam a atenção para a importância de políticas públicas de cultura. Segundo as autoras essas políticas promovem e valorizam a diversidade ambiental, heterogeneidade cultural e múltiplas identidades, possibilitando uma convivência harmoniosa entre o homem, os bens e o meio, garantindo inclusão social aos cidadãos por meio de políticas patrimoniais plurais.

Boylan (2006) afirma que a França foi o primeiro país no pós-guerra a incluir, em sua Constituição de 1946, a cultura como direito básico de todos os cidadãos, o que foi mantido em todas as Constituições francesas desde então. Em 1948, disposições semelhantes foram incluídas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que define em seu artigo 27 que: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que destes resultam” (ONU, 2019).

Ao longo do tempo as políticas culturais foram desenvolvidas e viabilizadas por diversas autoridades públicas, desde uma perspectiva local até governos estaduais e nacionais e internacionais, como por exemplo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) (BOYLAN, 2006). Contudo, essas políticas “andam de mãos dadas” com uma crescente propensão à privatização de espaços públicos, o que provoca também um debate sobre a desativação dos bens públicos, sob uma ótica neoliberal (BENHAMOU, 2014).

Na maioria dos países europeus há um direcionamento ao desligamento da gestão e prestação de serviços culturais pelo setor público, transferindo museus nacionais para conselhos independentes fora do controle direto do governo, confirmando a tendência neoliberal (BOYLAN, 2006).

A respeito da mudança nas políticas culturais e o debate sobre o papel e a intervenção do setor público, Bertacchini, Dalle Nogare e Scuderi (2018) entendem que a escassez de recursos fiscais e uma mudança ideológica nas políticas culturais fez com que os museus públicos passassem por restrições orçamentárias em muitos países. Assim, de acordo com os autores a discussão sobre o financiamento do governo trouxe para o debate questões como o interesse público e a eficiência dos serviços culturais.

Benhamou (2014) cita como exemplo o Museu do Louvre, na França, que iniciou suas exposições sem a cobrança de ingressos dos visitantes, já passou por discussões quanto à essa cobrança, mas hoje arrecada financiamento até com propagandas de companhias aéreas por ser tão conhecido turisticamente. Nesse sentido, Bertacchini, Dalle Nogare; Scuderi (2018) defendem que quando os subsídios do Estado cobrem o orçamento dos museus públicos esses têm baixos incentivos para procurar fontes alternativas de renda e, assim, prestar atenção às preferências do público, engajar-se em um estilo gerencial de negócios e em atividades orientadas para visitantes. Essa situação é exacerbada quando os museus públicos são de propriedade e controlados por entidades governamentais. Para Bertacchini; Dalle Nogare; Scuderi (2018) quando uma organização burocrática centralizada gerencia tais organizações, pode ser ineficiente na coordenação das diversas funções do museu e na promoção de atividades orientadas para visitantes.

Bertacchini, Dalle Nogare e Scuderi (2018) definem a descentralização como a transferência de responsabilidade administrativa e financeira de entidades do governo central ou local para os próprios museus. Para esses autores a descentralização e a terceirização podem ter consequências positivas no número e diversidade de serviços e atividades que museus oferecem para cumprir sua missão como divulgadores culturais e promotores do contexto cultural e turístico local. Portanto, apresentam um pensamento neoliberal a respeito da atuação do setor público em relação ao patrimônio cultural.

Assim, no contexto do neoliberalismo e com uma exigência de mudança nas políticas públicas culturais, o objetivo é exigir que instalações patrimoniais se tornem financeiramente autossuficientes por meio do aumento do rendimento e arrecadação próprios. Essas mudanças podem ou não ser explicitamente promovidas como parte de uma mudança na política cultural, mas, na realidade, representam uma mudança importante na política de gestão desses patrimônios (BOYLAN, 2006).

Cellini e Cuccia (2018) destacam que em todos os museus de qualquer país, as regras sobre admissão paga aos museus são diferentes e vêm mudando ao longo do tempo de acordo com a visão política predominante. De grosso modo, os governos com uma gestão "orientada para o mercado" são mais propensos a considerar museus como quaisquer outras agências culturais privadas que têm de competir no mercado escolhendo a estratégia ótima de preços para maximizar as

receitas. Já em administrações "orientadas para o bem-estar" os governos são mais propensos a favorecer regras de admissão gratuitas.

Cellini e Cuccia (2018), ao estudarem os museus na Itália chegaram à conclusão que uma política de não cobrar a entrada em museus foi positiva para toda a cadeia do turismo, ocasionando inclusão da população e desenvolvimento econômico, pois o que os visitantes economizavam com a entrada pode gerar mais gastos com outros serviços. Assim, defendem políticas de cultura sob uma visão neoliberal e mercadológica, com a necessidade de políticas orientadas para a liberação do uso do patrimônio com o objetivo de aumento do consumo desses bens culturais e com o foco final em uma maior obtenção de lucro.

Em contrapartida, Sandhal (2006) chama a atenção para a importância de políticas culturais voltadas para princípios como a democracia e a inclusão. Por meio do exemplo do Museu da Cultura Mundial (*Museum of World Culture*), localizado em Gotemburgo, na Suécia, a autora expõe como a organização, apoiada e tendo como ponto de partida a política de cultura nacional sueca, se baseia em princípios como inclusão e equidade. Desse modo se transformou e conseguiu afirmar sua voz contra questões como colonialismo, racismo e exclusão de grupos minoritários, buscando pela democracia e diversidade cultural.

Sandhal (2006) defende o compromisso com as políticas culturais como caminho para democracia e participação cultural, conceitos que são fortes e enraizados na Suécia, segundo a autora. Princípios igualitários de acesso à cultura tem sido um valor básico para as políticas culturais nacionais do país, as quais apresentam como objetivos:

- Salvar a liberdade de expressão e criar oportunidades genuínas para todos fazerem uso dessa liberdade;
- Tomar medidas para permitir que todos possam participar da vida cultural, experimentar cultura e se envolver em atividades criativas por conta própria;
- Promover a diversidade cultural, renovação e qualidade, contrariando assim os efeitos negativos do comercialismo;
- Permitir que a cultura atue como uma dinâmica, força desafiadora e independente em sociedade;
- Preservar e fazer uso do patrimônio cultural;

- Promover a educação cultural; promover o intercâmbio cultural internacional e reuniões entre diferentes culturas na Suécia. (Sandhal, 2006).

Figueiredo (2005) também destaca a importância do patrimônio para a democracia, inclusão e quebra de privilégios ao buscar estabelecer uma relação entre o discurso que funda o patrimônio histórico com o que o vende nos tempos atuais, com o advento do turismo cultural. Para isso o autor demonstra como a formação do patrimônio se relaciona com interesses políticos e ideológicos, sendo o turismo, um elemento que pode influenciar nesta dinâmica, valorizando a diversidade e incluindo o diferente, ou mantendo modelos de desenvolvimento exclusivos e excludentes.

A utilização do patrimônio pela atividade turística abre a possibilidade tanto para a manutenção de modelos de desenvolvimento em que poucos ganham, mas também para a implementação de modelos sustentáveis por meio dos quais a população participa e tem sua cultura valorizada. Sem dúvida a participação das comunidades no planejamento turístico é um aspecto fundamental para que o turismo cultural se torne uma estratégia de desenvolvimento sustentável (FIGUEIREDO, 2005).

Isso porque segundo Meneses (2009), a forma do habitante e do visitante se relacionarem com o bem cultural é fundamentalmente diversa, e por isso é importante privilegiar a perspectiva do usuário perante a do turista. A respeito da interação entre cultura e turismo, Boylan (2006) aponta que em muitos países os museus são vistos (em maior ou menor grau) como uma parte muito valiosa para a atividade. É esperado e benéfico que os museus respondam às demandas que o turismo cria. No entanto, o turista não deve ser priorizado acima da população local

Além disso, Smith (2009) destaca que a cultura frequentemente é vista de um modo diferente por aqueles que trabalham com patrimônio ou artes e aqueles que trabalham com o turismo. Para o autor, os gestores de turismo geralmente enxergam a cultura como uma fonte de recursos que deve ser acessível ao máximo de pessoas possível e ser feita de entretenimento.

Figueiredo (2005) entende que é preciso tomar cuidado com o posicionamento do turismo cultural como possibilidade de desenvolvimento sustentável, em contraposição à mercantilização do patrimônio para o consumo turístico. É importante defender a valorização da diferença (por meio do turismo se apropriando do diferente, local, cultural) buscando a alteridade, que propõe respeito

e entendimento do outro, onde o diferente é positivo e não razão de discriminação. (FIGUEIREDO, 2005).

Entretanto, ainda segundo Figueiredo (2005) é necessário também ter cautela com a representação do exótico, evitando principalmente o discurso colonialista de uma linguagem publicitária calcada na espetacularização, superficialidade e estereótipos, resumindo a cultura local a manifestações de determinado grupo em detrimento de outros. Essa condição coloca em questão a própria noção de sustentabilidade do turismo cultural, pois:

As representações do patrimônio histórico-cultural de uma comunidade, elaboradas pela indústria turística e difundidas através dos meios de comunicação afim de "vender" esta destinação, correm o risco de repetir estereótipos ao invés de proporcionar um maior entendimento da cultura local (FIGUEIREDO, 2005, p. 47).

A seleção dos atrativos do turismo cultural passa por filtros políticos e ideológicos. No caso brasileiro, com o exemplo de Ilhéus (BA), Figueiredo (2005) demonstra que o patrimônio até hoje preservado foi o das elites colonizadoras, e como a história e cultura indígena foram apagados ou esquecido. Segundo ele:

Histórias, entre outras, que ficam restritas aos muros da academia e à memória da comunidade, mas não recebem incentivos dos gestores da memória oficial que se dedicam a restaurar, preservar e difundir elementos representativos de determinada época e sobre determinado grupo. (...) Até mesmo os elementos privilegiados pelas políticas públicas vão gerando representações de caráter duvidoso, onde a espetacularização da história, gera simples produção de espaços para o consumo turístico, onde os elementos perdem seu significado pela importância histórica, ou mesmo pela representatividade que tem frente à população (FIGUEIREDO, 2005, p.48).

Nesse sentido, Ferreira (2006) também defende que as políticas públicas de cultura sejam formuladas a partir dos indivíduos e comunidades, vistas como propostas de emancipação para o ser humano. Assim como Figueiredo (2005) defende que para transformar o turismo cultural numa ferramenta de desenvolvimento e valorização da comunidade, é importante o planejamento e gestão participativa, respeitando princípios democráticos e tendo a comunidade como corresponsável, valorizando não só o lucro, mas também a diversidade e peculiaridades do local. Para tanto é necessária uma análise do que está instituído

nas políticas públicas a respeito da preservação, restauro e difusão dos bens e manifestações eleitas como patrimônio cultural.

Sob outra perspectiva, Pencarelli, Cerquetti e Splendiani (2016) ressaltam que o tema sustentabilidade não tem sido suficientemente explorado na literatura internacional sobre gestão do patrimônio cultural, e buscam fornecer um modelo conceitual que aplique os princípios do desenvolvimento sustentável para a valorização do patrimônio cultural.

Em abril de 1987 a ONU, por meio da Comissão *Brundtland*, como ficou conhecida, publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” e trouxe para o discurso público o conceito de sustentabilidade apresentando como desenvolvimento aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades (ONU, 2020). O relatório “Nosso Futuro Comum” também conhecido como Relatório Brundtland, argumenta que um padrão de vida além do mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas só é sustentável se todos os padrões de consumo, presentes e futuros, forem estabelecidos em termos do que é sustentável a longo prazo, ou seja, equilibrar a proteção da natureza das incursões humanas e do uso de recursos para apoiar as necessidades humanas (ONU, 2020).

Para Pencarelli, Cerquetti e Splendiani (2016), a sustentabilidade é alcançada: conservando o patrimônio cultural para gerações futuras, criando valor para seus usuários, e atraindo mais recursos para garantir a conservação. Assim, eles defendem que a eficácia das políticas sustentáveis não deve excluir a conscientização ou a participação de todos os atores envolvidos no processo, por isso consideram políticas sustentáveis as que apresentam capacidade de criar condições socioculturais e econômicas de longo prazo, valor para a conservação do patrimônio cultural, melhoria da qualidade do serviço e participação de todas as partes interessadas, direta e indiretamente.

Mesmo assim, de um passado em que as instituições e serviços culturais foram considerados instrumentos importantes para o desenvolvimento, caminha-se, pelo menos nas democracias ocidentais, para uma atuação dos governos que concedem à iniciativa privada a administração dos bens culturais e se pautam em requisitos, medidas de desempenho e indicadores ou metas de eficiência, demonstrando uma evidente orientação para o mercado – neoliberal. (BOYLAN, 2006).

A publicação da UNESCO, *Our Creative Diversity*, de 1995 celebra o poder da cultura na sociedade, mas também confronta as contradições subjacentes de poder e coloca a necessidade de uma nova ética global, vinculando o conceito de democracia cultural com o de pluralismo cultural, como base para uma coexistência pacífica (UNESCO, 2019).

Mecanismos de discriminação e racismo, tanto institucionais quanto pessoais, bloqueiam e frustram a participação e empoderamento para todos dentro do setor cultura (SANDHAL, 2006). Ainda sobre a importância de diversidade, a autora expõe que as políticas na Suécia enfatizam o papel das políticas culturais na proteção e uso da liberdade de expressão para todos. Como grupos minoritários em todo o mundo vêm afirmando suas vozes e posições relativas a culturas majoritárias, a consciência de que a liberdade de expressão não é um conceito fácil, abstrato ou inequívoco está crescendo (SANDHAL, 2006).

Assim, com as mudanças nas políticas públicas culturais observa-se uma tendência ao neoliberalismo, onde o objetivo é exigir que instalações patrimoniais se tornem financeiramente autossuficientes – e independentes do Estado – por meio do aumento do rendimento e arrecadação próprios, e o turismo pode ser utilizado como ferramenta de autonomia econômica. Essas mudanças podem ou não ser explicitamente promovidas pelos governos como parte de uma mudança na política cultural, mas, de qualquer forma representam uma mudança importante na política de gestão do patrimônio.

Entretanto, para uma interação entre o turismo e a cultura que gere políticas sustentáveis é preciso que os agentes se baseiem em princípios igualitários de acesso à cultura, considerando políticas de alcance universal, e pensando um turismo inclusivo e o patrimônio como direito humano, em contraposição com uma visão neoliberal de eficiência na gestão de museus, consideradas como exemplo de sucesso em diferentes partes do mundo.

Com isso encerra-se o referencial teórico e se segue o capítulo em que são expostos os procedimentos metodológicos. Esse é iniciado com uma breve contextualização do objeto de pesquisa, seguido dos preceitos filosóficos de metodologia, e finalmente os métodos e práticas adotados para a coleta e análise de dados, seguidos pela apresentação dos resultados e considerações finais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa tem como objetivo investigar as instituições presentes na interação entre as políticas públicas de turismo e cultura, por meio de análise dos hábitos dos agentes públicos responsáveis pelo desenvolvimento destas áreas no estado do Paraná. Ao acompanhar o processo de formulação e implementação das políticas será possível identificar os hábitos dos agentes e entender de forma mais ampla o contexto de interação das políticas públicas de turismo e cultura.

O turismo é um campo de estudo que apresenta diversas possibilidades de abordagens que englobam diferentes disciplinas, diferentes temas, teorias, conceitos e métodos e ainda campos de pesquisa que não se encaixam em nenhuma disciplina. Entretanto, as pesquisas de turismo têm sido dirigidas pelas necessidades da indústria privada e como resultado, essa área é caracterizada por uma predominância de pesquisas econômicas, de marketing e psicológicas, muito mais do que sociológicas (VEAL, 2011).

Ainda dentre as pesquisas de turismo, Tribe, Dann e Jamal (2015) defendem que o neoliberalismo é o principal paradigma adotado como meio de construção de conhecimento. Estes autores elencam duas consequências importantes disso. A primeira é que a pesquisa realizada dentro dessa ideologia geralmente assume como naturais os valores implícitos pelo programa neoliberal. A segunda coloca o turismo em si como sendo impulsionado principalmente pelas forças neoliberais e seus elementos centrais. Assim o neoliberalismo representa o modelo ou padrão que é usado para criar o mundo do turismo. Dentro dessa perspectiva é possível enquadrar a presente autora como crítica ao paradigma neoliberal do turismo.

Seguindo o defendido por Considine (2005), estudar políticas públicas não é meramente descrever as ações dos governos, mas analisar quem ganha o quê e porquê. Nesse contexto, a presente pesquisa apresenta também um caráter sociológico, como sustentado por Veal (2011) com perguntas como: quem está envolvido, e quem está excluído das decisões no turismo? Porque alguns grupos da sociedade se envolvem mais e outros grupos são excluídos?

Para responder essas indagações é necessário um conhecimento sobre os detalhes do objeto, o qual é alcançado pela pesquisa qualitativa. Creswell (2014) explica que a pesquisa qualitativa envolve maior atenção à natureza interpretativa da investigação, situando o investigador dentro do contexto político, social e cultural e

permite a reflexão ou presença dos pesquisadores, bem como apresenta relato e dá voz aos participantes da pesquisa. Assim, entende-se que a pesquisa qualitativa seja a ideal para o presente estudo, que apresenta como objeto a interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura do estado do Paraná.

Segundo Perez (2005) seu caráter qualitativo pode ser justificado ainda, pois consiste em uma forma de interpretar a realidade e de entender os fenômenos em questão, utilizando como base as opiniões e experiências dos envolvidos e participantes na pesquisa. Strauss e Corbin (1998) expõem que no processo de pesquisa quantitativa quanto mais se pergunta mais questões são levantadas, e por isso entendem a pesquisa como um descobrimento de quanto o mundo é complexo.

Veal (2011) entende que de certo modo toda pesquisa social é um estudo de caso, pois trata-se de uma pesquisa geográfica e temporalmente única. Logo, a investigação de um exemplo tem o objetivo de entender o fenômeno estudado. Assim sendo, a presente dissertação pode ser enquadrada como estudo de caso visto que pretende entender os hábitos presentes na interação entre os tomadores de decisão de políticas públicas de turismo e de cultura, investigando especificamente a relação entre os servidores públicos do estado do Paraná.

Tratando-se de uma pesquisa social sob o grande tema que envolve as políticas públicas considera-se também que “nenhum efeito complexo tem uma causa única, não ambígua; nenhuma pergunta séria tem uma resposta simples e única; nenhum problema interessante pode ser resolvido através de uma metodologia única e simples, nem tem uma única solução” (BOOTH, 2005, p. 193). Assim a teoria fundamentada poderia ser uma alternativa, por possibilitar encontrar novos caminhos e construir novas teorias.

A teoria fundamentada, que segundo Tarozzi (2011) trata de um conjunto de procedimentos para recolher e analisar dados, permite formular conceitos úteis para explicar o fenômeno estudado e possibilitar o diálogo científico. Tal método possibilita ainda identificar os fenômenos de acordo com variáveis de análise levantadas a partir do marco teórico e da pesquisa de campo, bem como registrar as ideias que vierem à mente sobre os dados analisados (GOMES, 2015). E com isso, pautada em conceitos e métodos da teoria fundamentada, o estudo pode ter uma abrangência capaz de contribuir para o avanço dos conhecimentos na área.

Segundo Bryant e Charmaz (2007) e Strauss e Corbin (1998) o pesquisador não inicia um projeto a partir de uma teoria base, mas sim deixa a teoria emergir dos

dados, e desse modo essa teoria tem mais possibilidade de representar a realidade do que uma teoria que se constrói a partir de conceitos base, somente através de especulações. Nesse método, a coleta de dados, análise e uma eventual formação de nova teoria se relacionam de forma muito próxima.

O método conhecido como teoria fundamentada foi originalmente desenvolvido por dois sociólogos, Barney Glaser e Anselm Strauss. Apesar de diferentes formações ambos ao se debruçarem sobre os métodos qualitativos identificaram a necessidade de fazer comparações entre os dados para identificar, desenvolver e relacionar conceitos, bem como a importância da pesquisa empírica para formar teorias (STRAUSS E CORBIN, 1998).

A contribuição desses autores trouxe para a pesquisa:

- A necessidade de ir a campo descobrir o que realmente está acontecendo;
- A relevância da teoria baseada em dados para desenvolver uma disciplina como base para uma ação social;
- A crença que pessoas são atores que tem papel ativo ao responder situações problemáticas;
- A complexidade e variabilidade do fenômeno e da ação humana;
- A compreensão de que as pessoas agem com base em seus próprios significados (crenças);
- O entendimento de que os significados são definidos através de interações;
- Uma noção de evolução natural dos eventos (processos);
- E a consciência das relações entre as condições (estruturas), ações (processos), e consequências (STRAUSS E CORBIN, 1998).

Nesse ponto a teoria fundamentada pode ser intimamente associada com a economia institucional, conforme demonstrado no marco teórico.

Os trabalhos clássicos da teoria fundamentada de Glaser e Strauss (1998) falam sobre a descoberta da teoria como algo que surge dos dados, isolado do observador científico. Diferentemente da postura deles, Charmaz (2009) compreende que nem os dados nem as teorias são descobertas, pois o mundo que estudamos e os dados os quais coletamos são partes de uma realidade, aonde se encontram, e também de onde partem os pesquisadores. Assim as teorias fundamentadas são construídas por meio do envolvimento e das interações com as

peessoas, das perspectivas e das práticas de pesquisa, tanto do passado como do presente (CHARMAZ, 2009).

Nessa abordagem construtivista e interpretativa, Charmaz (2009) admite que qualquer versão teórica oferece um retrato interpretativo do mundo estudado, dos signos implícitos dos participantes de pesquisa, bem como as suas opiniões sobre as suas próprias experiências. O presente trabalho compartilha da compreensão de Charmaz (2009) e entende que as teorias fundamentadas são construções da realidade.

Charmaz (2008) e Strauss e Corbin (1998) chamam a atenção para o fato de que nenhuma pesquisa é neutra, pois “pesquisador e pesquisados têm suposições individuais, conhecimentos prévios específicos, posições sociais, objetivos, além de ambos se auto influenciarem” (GOMES, 2015, p. 71).

Strauss e Corbin (1998) compreendem que a subjetividade está presente tanto nas pesquisas qualitativas quanto nas quantitativas, porém, principalmente no caso da teoria fundamentada é interessante que a análise dos dados parta de conhecimentos acumulados pelo pesquisador. Esses autores defendem ainda que os pesquisadores são moldados no processo, e nesse método as próprias experiências ao analisar os materiais se tornam as fundações para fazer comparações sobre propriedades e dimensões. Para Gomes (2015), não há dúvida de que as orientações filosóficas e teóricas do pesquisador influenciam sua postura frente ao objeto.

Todavia Gomes (2015) chama a atenção para o fato de que há no turismo um excesso de estudos descritivos, por isso cabe utilizar a teoria fundamentada, tanto nos estudos de turismo quanto na área de políticas públicas, uma vez que essa metodologia permite desenvolver teorias específicas, bem como aprimorar e aprofundar as já existentes.

Nessa pesquisa será utilizada a teoria fundamentada, mas não necessariamente com a pretensão de construir uma teoria, mas sim utilizar parte da teoria para analisar os dados e avançar nos conceitos trazidos por Gomes (2018). Isso se conforma com o propósito dos procedimentos e técnicas demonstrados por Strauss e Corbin (1998), que demonstram que essa metodologia pode ser utilizada para ajudar o analista a construir ou atualizar teoria, ao definir e desenvolver categorias nas propriedades e dimensões do fenômeno estudado.

A partir de seus estudos, Gomes (2015, p.74) constrói um “arcabouço de conceitos específicos sobre a interação entre as empresas e o setor privado nas políticas públicas de turismo”. Partindo dessas concepções e baseando-se na possibilidade de inovação aberta pela teoria fundamentada, a atual pesquisa busca aprimorar tais conceitos, mas focando especificamente a interação entre as políticas de turismo e de cultura.

A construção da teoria fundamentada consiste basicamente em: dados, que podem vir de diversas fontes diferentes (como entrevistas, documentos, filmagens e gravações); e procedimentos de pesquisa que são usados para interpretar e organizar os dados, que usualmente consistem em contextualizar e reduzir os elementos, elaborando categorias nos termos das propriedades e dimensões, e relacionando-os através de uma série de declarações prévias (STRAUSS E CORBIN, 1998).

Para o levantamento de dados da presente pesquisa foram realizadas entrevistas em profundidade com servidores públicos dos órgãos de cultura e de turismo no estado do Paraná, selecionados de acordo com os critérios: experiência no referido órgão; e disponibilidade para participação da pesquisa. Para tanto foi utilizado como instrumento o roteiro de entrevistas disponível no Apêndice.

Ao todo conduziram-se cinco entrevistas com servidores de três órgãos: dois da Secretaria Estadual de Cultura, dois da Paraná Turismo e um da Paraná Projetos. As entrevistas, segundo Veal (2011), permitem uma investigação mais profunda dos temas estudados, e podem ser aplicadas de maneira menos estruturada permitindo que os sujeitos expliquem suas respostas. Nesse caso o número de entrevistados pode ser relativamente baixo, porém a informação que se obtém de cada um é complexa.

Ademais, as pesquisas podem utilizar documentos como fonte de dados, e essas fontes podem vir de arquivos de organizações ou indivíduos, como atas de reuniões de comitê/conselho/diretoria; e dados gerenciais – “sistemas de gerenciamento de informações projetados especificamente para produzir dados sobre os quais se baseiam as avaliações de desempenho das organizações” (VEAL, 2011, p. 223). A presente dissertação, para além das entrevistas, realizou uma pesquisa documental por meio de análise das leis e planos de políticas de turismo e de cultura, bem como atas dos conselhos.

Após a coleta de dados seguiu-se a contextualização, redução, elaboração e relação, que são geralmente referidas como codificação, procedimentos que fazem parte do processo de análise. Apesar do fundamento dos conceitos nos dados ser a principal característica desse método, a criatividade dos pesquisadores também é um ingrediente essencial, pois para a realização da análise é necessária a interação entre o pesquisador e os dados (STRAUSS E CORBIN, 1998). Essa criatividade, segundo os autores citados se manifesta ao criar categorias amplas, perguntar questões estimulantes, fazer comparações, extrair esquema inovador integrado e realista dos dados.

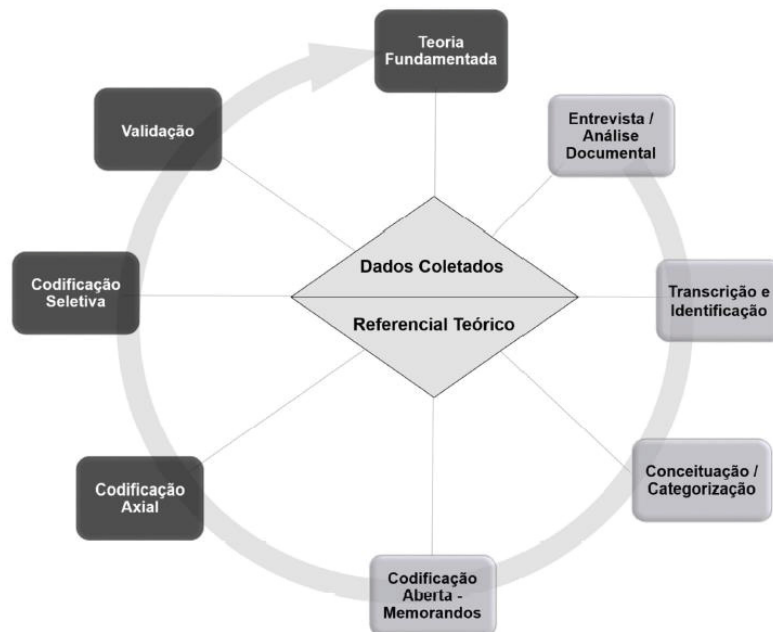
É importante manter anotações durante a toda a pesquisa, e principalmente na coleta de dados, procedimento chamado de memos ou memorando, que auxiliam durante o processo de análise, seja na codificação, na categorização ou nas comparações necessárias às diferentes etapas da teoria fundamentada (BRYANT e CHARMAZ, 2007; GOMES, 2018; STRAUSS e CORBIN, 1998).

Para Strauss e Corbin (1998) a teoria se inicia com perguntas como: Quem? Quando? Porque? Onde? O que? Como? Quanto? Com quais resultados? E concomitantemente à coleta de dados é feita a análise. Mais especificamente Strauss e Corbin (1998) diferenciam os tipos de perguntas que podem ser adotadas pelos pesquisadores. As perguntas de sensibilização levam o pesquisador para o que os dados possam estar indicando: o que está acontecendo aqui, quem são os atores envolvidos, como ele define as estações, qual o significado.

As perguntas teóricas ajudam o pesquisador a observar possíveis variações no processo e fazer conexões entre os conceitos: como se comparam as categorias o que aconteceria se os acontecimentos mudarem com o tempo, quais são os efeitos etc. E as questões práticas e de natureza estrutural indicam uma direção e ajudam no desenvolvimento da estrutura da teoria: quais conceitos são bem desenvolvidos e quais não são, e quais os caminhos podem ser tomados para juntar os dados de uma forma lógica. (STRAUSS E CORBIN, 1998).

Gomes (2018) resume e esquematiza a teoria fundamentada a partir da seguinte figura:

FIGURA 1: TEORIA FUNDAMENTADA



FONTE: Gomes (2018, p. 90).

Gomes (2018) apresenta uma sequência de ações que viabiliza a coleta e análise de dados pautada na teoria fundamentada. Para o levantamento de dados o autor sugere a aplicação de entrevistas que devem ser transcritas e identificadas por meio de códigos e então analisadas com o auxílio do *software* ATLAS.ti.

Assim, seguindo a sequência de Gomes (2018) as entrevistas tiveram seus conteúdos gravados integralmente mediante autorização dos entrevistados, e depois foram transcritas para arquivos de texto para então serem categorizadas, codificadas e enfim analisadas.

A análise contou com auxílio do *software* ATLAS.ti, um programa de computador usado principalmente para pesquisas e análises qualitativas de dados. Dispondo as entrevistas nesse *software*, as mesmas foram categorizadas seguindo as variáveis elencadas por Gomes (2018) ao estudar as instituições entre o setor público e os empresários de turismo:

QUADRO 1: VARIÁVEIS PARA A ANÁLISE DOS HÁBITOS COLETIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ETAPAS	VARIÁVEIS
INSTITUIÇÕES PRECEDENTES	Importância do Turismo para o Setor Público
	Importância da Cultura para o Setor Público
	Interação turismo e cultura
	Trajetória
INSTITUIÇÕES NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	Comando – Importância do Chefe do Executivo
	Burocracia
	Confiança e Cooperação
	Coordenação
	Participação
	Racionalidade Limitada
	Janelas de Oportunidade
	Neoliberalismo
	Sustentabilidade

FONTE: A autora, adaptado de Gomes (2018).

Após essa identificação, algumas variáveis podem ser criadas e agrupadas em categorias, etapa chamada de conceituação ou categorização (GOMES, 2018). A conceituação é o processo de agrupar os itens similares, ou seja, reduzir grandes quantidades de dados em pequenas quantidades. (STRAUSS E CORBIN, 1998).

Uma vez que esses dados são conceituados e se obtém categorias é preciso especificar suas propriedades, etapa chamada de codificação aberta, onde cada categoria deve ser ampliada por meio de comparações para a elaboração de uma análise escrita (GOMES, 2018). Strauss (1998) define a codificação aberta como responsável por identificar conceitos nos dados, descobrir, nomear e desenvolver esses conceitos.

Após essa primeira codificação aberta, realizam-se as etapas de codificação axial, codificação seletiva e validação da teoria, que pode ser feita de acordo com as variáveis levantadas em teorias prévias que constroem o marco teórico da pesquisa e também com o refinamento da teoria por meio de novas coletas e análises (GOMES, 2018, p.93). Ainda de acordo com o autor:

A codificação axial consiste em associar as categorias com o intuito de melhor explicar o fenômeno. As associações são compostas pelas condições (respostas às questões por que, onde e quando), ações/interações (quem e como), e consequências (quais resultados) [...] O

passo seguinte é a codificação seletiva que consiste em integrar e refinar a teoria.

Seguindo os passos expostos pelos autores acima, após a categorização das entrevistas entre as variáveis exibidas no quadro 1, foi feita uma codificação para a redução das categorias e validação de teoria seguindo o modelo apresentado por Gomes (2018):

FIGURA 2: MODELO PARA ANÁLISE DA INTERAÇÃO



FONTE: Gomes, 2018, p.58.

De acordo com a figura acima é possível entender que a análise da interação demonstrada por Gomes (2018) é composta por três etapas, que são sustentadas pelos conceitos teóricos expressos nos triângulos brancos da figura 2. A etapa 1 consiste de instituições precedentes, que se fundamentam nas discussões teóricas sobre políticas públicas, turismo – e cultura para a presente dissertação. A etapa 2, sobre instituições na formulação e implementação, além desses referenciais utilizam também as instituições e hábitos já demonstrados em teorias anteriores. Já a etapa 3, instituições resultantes, utiliza predominantemente abordagem institucional.

É importante pontuar que esse trabalho utilizou somente parte do modelo de Gomes (2018) – etapas 1 e 2, e a interação estudada foi entre as políticas públicas de turismo e de cultura, resultando na interação entre as duas áreas dentro do setor público. Portanto a figura 2 serve de base para a análise, a ser apresentada no próximo capítulo, onde as instituições precedentes indicam o mapa dos agentes e o contexto em que ocorre a interação – caracterizando a agenda, e em seguida são apresentados os hábitos encontrados na formulação e implementação das políticas.

Assim, dispondo do esquema descrito por Gomes (2018), foi realizada pesquisa documental e entrevistas e estas examinadas conforme defendido na teoria fundamentada, para a construção concomitante da análise dos dados e refinamento do marco teórico. Consequentemente, apresentam-se no capítulo seguinte os resultados e discussões acerca dos temas tratados no referencial teórico, e o que a autora identificou como instituições presentes na interação entre turismo e cultura.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Seguindo o modelo de Gomes (2018), para a compreensão das instituições das políticas públicas é necessário conhecer: o mapa dos agentes envolvidos, o contexto vinculado à agenda e os hábitos relacionados à capacidade de ação coletiva e trajetória da interação entre os agentes. Assim, neste capítulo de resultados inicia-se a discussão pela apresentação dos agentes, seguidos da importância do contexto vinculado às agendas de turismo e de cultura e finalmente os hábitos coletivos encontrados na interação.

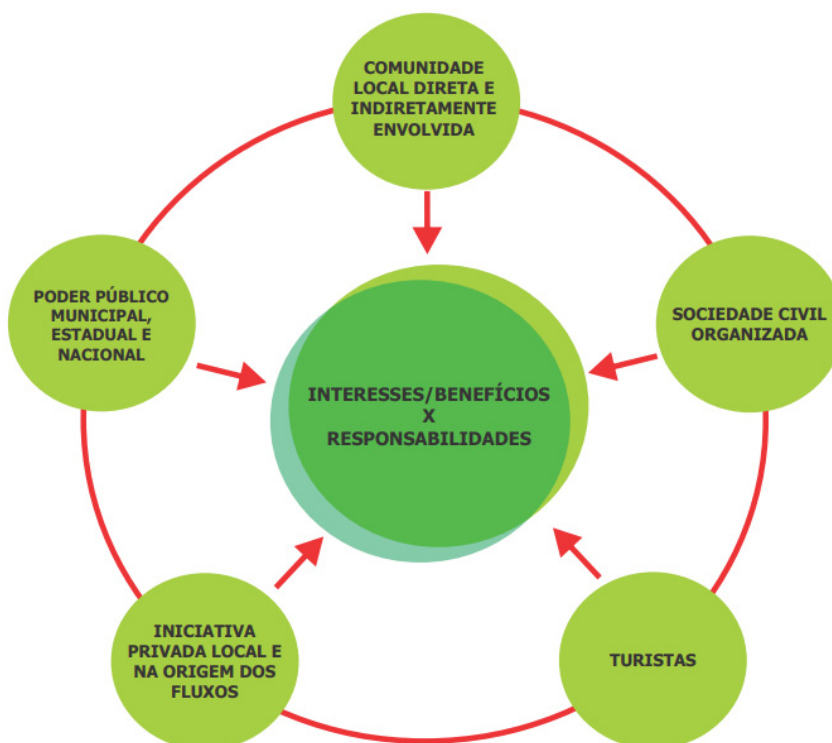
4.1 INSTITUIÇÕES PRECEDENTES DA INTERAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA: MAPA E CONTEXTO

Tanto o turismo quanto a cultura são influenciados por diversos atores da sociedade, e principalmente o primeiro que precisa necessariamente da ação de vários agentes para o funcionamento do seu sistema. De acordo com o Plano Paraná Turístico 2026 a atividade depende do trabalho conjunto de quatro grupos principais: o poder público (nacional, estadual ou municipal), a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, e a comunidade local. Além disso temos os turistas que também têm interesses e responsabilidades, e se beneficiam diretamente da atividade.

Segundo o próprio órgão de turismo do estado (Paraná Turismo), cabe ao setor público fomentar propostas de desenvolvimento turístico, além de regular e monitorar a atuação dos demais atores - empresariado, profissionais e comunidade. O Órgão mais importante nessa área no nível federal é o Ministério do Turismo (Mtur). No nível estadual tem-se a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (Sedest), junto com a autarquia diretamente responsável, a Paraná Turismo.

É possível entender o funcionamento do turismo segundo a imagem a seguir:

FIGURA 3: ATORES ENVOLVIDOS NO TURISMO



FONTE: Plano Paraná Turístico 2026 (2016, p. 110).

A iniciativa privada (ou os empresários) é o grupo responsável por oferecer os serviços. Nessa caso podem ser citadas empresas diretamente envolvidas no funcionamento da atividade como hotéis e agências de Turismo, e também as indiretamente envolvidas, porém essenciais para que o turismo aconteça, como restaurantes, transportadoras e atrativos de lazer e entretenimento.

Já a sociedade civil organizada (ou terceiro setor), são entidades importantes para o bom funcionamento do sistema turístico e podem assumir diversos formatos como: organização não governamental (ongs); associações de classe; entidades representativas; instituições de ensino superior; Sistema S; bem como grupos ligados às associações, membros e diretores atuantes de associações que têm envolvimento com o turismo, tais como: Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Federação do Comércio de

Bens, Serviços e Turismo (FECOMERCIO), etc.

Para a presente pesquisa foram realizadas entrevistas somente com servidores públicos dos órgãos de cultura e de turismo no estado do Paraná, selecionados de acordo com os órgãos oficialmente relacionados às atividades.

O principal órgão responsável pelas políticas de turismo no estado do Paraná é Paraná Turismo, uma autarquia estadual, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (Sedest). Já a cultura se encontra na atual gestão vinculada à Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura (Secc). Além das secretarias, principais responsáveis por formular e executar as políticas de turismo e de cultura no estado, encontrou-se um agente importante que atua principalmente na interação entre os demais órgãos: o Serviço Social Autônomo PARANÁ PROJETOS.

Sendo assim podemos resumir o mapa dos atores investigados na presente dissertação na Figura 4:

FIGURA 4: MAPA E CONTEXTO



FONTE: A autora (2020).

A Política de Turismo no Paraná foi instituída pela Lei Estadual nº 15.973 de 13 de novembro de 2008. Nela se estabeleceu um conjunto de estratégias e prioridades que orientam o desenvolvimento sustentável do turismo no estado, e o compete à Secretaria de Estado do Turismo. Na gestão estadual de 2019 a 2022, do Governador Ratinho Junior, a Paraná Turismo – autarquia responsável por executar a Política Estadual de Turismo – passou a integrar a nova Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (Sedest), criada pela Lei 19.848 de 3 de maio de 2019 (TURISMO, 2020).

A Sedest é uma secretaria que incorporou: o Instituto Água e Terra – antigo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) e Águas Paraná; a Paraná Turismo; o Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná (Simepar); e o Invest Paraná – antiga Agência Paraná Desenvolvimento (APD). Tudo durante gestão do atual governo, que foi a proposta do governador de reduzir as secretarias e consequentemente reduzir os custos.

A Paraná Turismo tem como objetivo a geração de negócios, empregos e resgate da cidadania que melhorem a qualidade de vida da população residente e satisfação dos que visitam o Paraná por meio da implementação de programas e projetos de incentivo, de desenvolvimento, de fomento e de promoção do turismo, conforme previsto no Plano Plurianual (PPA) e no Plano Estadual de Turismo vigentes (TURISMO, 2020).

Em 2016 iniciou-se a construção do chamado Master Plano Paraná Turístico 2026, que discutiu e elaborou uma previsão de dez anos de trabalho, e contou com a colaboração de vários outros agentes como a Fecomércio, Sebrae, a Universidade Federal do Paraná (UFPR), as Instâncias de Governança representantes de cada região, entre outros. Então é uma perspectiva de todo o estado, e não uma política partidária ou um plano específico de gestão, mas sim com uma visão de longo prazo, demonstrando a importância que o turismo já vem portando no estado por algum tempo (TURISMO, 2020).

Além da Paraná turismo, foram elencados outros órgãos no estado que também trabalham para o desenvolvimento da atividade turística no Paraná. A Secretaria de Comunicação Social e Cultura na atual gestão é responsável pelo site oficial Viaje Paraná, e vinculada à essa secretaria há ainda a TV Paraná Turismo, que tem toda a programação voltada ao turismo do estado. Encontra-se também a

Paraná Projetos, antiga Ecoparaná, que passou por mudança de vinculação da Secretaria de Estado do Turismo para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, mas trabalha com vários projetos de desenvolvimento para o turismo por meio de contratos de gestão com o estado.

Já a cultura encontra-se vinculada à Secretaria da Comunicação Social e da Cultura. Dentro da estrutura interna, a Secretaria de Estado da Cultura se divide em quatro coordenações: a Coordenação de Ação Cultural (CAC); a Coordenação de Incentivo à Cultura (CIC); a Coordenação do Patrimônio Cultural (CPC); e a Coordenação do Sistema Estadual de Museus (COSEM), que segundo o site oficial:

A CAC tem como missão promover a difusão cultural em todos os níveis. Isso é realizado com ações que apoiem e incentivem as manifestações culturais e artísticas em seus vários gêneros, seja por meio de patrocínio ou promoção de eventos artísticos, ou ainda com convênios e parcerias com os municípios.

A CIC é a unidade da Secretaria de Estado da Cultura que estimula a realização de programas de incentivo, estabelecidos a partir da utilização de recursos oriundos de renúncia fiscal ou de outras fontes, com o intuito de fomentar a produção cultural. Além disso, a Coordenação é responsável pela elaboração de editais, assessoramento na execução e supervisão de atividades culturais e planejamento de atividades destinadas à formação de produtores e gestores de projetos.

A Coordenação de Patrimônio Cultural (CPC) é a unidade da Secretaria de Estado da Cultura encarregada dos assuntos relativos à preservação do patrimônio arqueológico, histórico, artístico e natural do Paraná (Lei Estadual nº 1.211/53). As ações referem-se às medidas necessárias ao tombamento, à restauração, à conservação e à divulgação desses bens culturais (SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL E DA CULTURA, 2020).

Essas são as coordenações responsáveis por implementar as políticas de cultura por todo o estado do Paraná. Porém, entrevistada 5 chama a atenção para a necessidade de todo município fazer uma conferência municipal para discutir a cultura, sobre a ótica daqueles que são os fazedores da cultura, e da sociedade em geral, que queiram participar do processo de construção das políticas culturais. Depois da conferência deve ser elaborado um Plano Municipal de Cultura, e é recomendado que se implante um Conselho Municipal de Cultura, bem como a criação de um Fundo municipal de cultura e a criação dos Programas de Incentivo à Cultura (PROMINCS), provenientes de recursos de empresas locais, para o incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal. Então é a conferência, o conselho, o plano, o fundo, isso configura o que entrevistada chamou de CPF da cultura. Este é

necessário para que os municípios estejam alinhados com as políticas do estado e possam usufruir dos benefícios provenientes dessa coordenação.

Dessa forma o estado tem uma ferramenta para trabalhar de forma mais próxima com os municípios e regiões. Em cada região é formada uma comissão com todos os gestores de cultura dos municípios daquela região para tratar da construção desse sistema de cultura. Segundo entrevistada 5, o trabalho é feito com onze grupos, dez das áreas da cultura mais os gestores públicos de cultura. Em cada grupo, com a sua especificidade, são feitas duas perguntas: “quais na vossa opinião são os principais problemas e as possíveis soluções”. Com isso são elaborados os documentos, resultado das audiências públicas, e com essas audiências públicas então, a partir desse diagnóstico participativo, é elaborado o Plano Plurianual (PPA) da Cultura.

A partir dessas ferramentas a Secretaria Estadual de Cultura pode implementar o Sistema Estadual de Cultura, que embora já existisse, entrou efetivamente em andamento para sua execução. O estado já possuía Conselho, fez as conferências, tem o Plano Estadual e tem o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura (PROFICE)¹. Isso tudo são os componentes do Sistema Estadual de Cultura, que até o momento da coleta de dados não havia sido implantado, mas foi institucionalizado em forma de lei logo após a realização das entrevistas. A Lei 20.197 de 29 de abril de 2020 institui o Sistema Estadual de Cultura no âmbito do Estado do Paraná (PARANÁ, 2020).

Então esse é um olhar que esse governo tem indicado de atenção às políticas de cultura no estado. Segundo a entrevistada 5 a cultura contou com um apoio importante da assembleia legislativa, que apoiou e aprovou projetos, liberando diversos recursos para a secretaria da cultura, que espera contar também com parte desses recursos para auxiliar na execução das políticas públicas.

Nós encaminhamos para a assembleia, através do governador, um projeto de lei que vai instituir o Sistema Estadual de Cultura, está neste momento em processo de tramitação na assembleia, e acreditamos que até março esse sistema já estará criado por lei (ENTREVISTADA 5).

¹ O PROFICE é o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura do Paraná que, por meio da renúncia fiscal de ICMS, possibilita a valorização, a produção, a difusão, a circulação, a pesquisa e a preservação dos bens culturais, além de ações de caráter educativo para a arte e a cultura no Estado. Fonte: <http://www.comunicacao.pr.gov.br/Pagina/PROFICE>

Para além dessa política de sistemas, no ano de 2019 foram lançamos editais de fomento e incentivo à cultura através do PROFICE na ordem de 33,2 milhões de reais; um edital no valor de 10 milhões para o setor de audiovisual e também o PR Cultural, que é um outro edital no valor de 1,3 milhão, destinado à iniciativas de produtores culturais que tivesse como prioridade o atendimento de municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e com uma análise de mérito da proposta aliado ao custo benefício e a fruição pelos municípios de menor IDH.

A fim de contribuir para que os municípios também implantem um sistema próprio, está sendo formada uma coordenadoria estadual de apoio aos municípios na implantação do sistema municipal de cultura. Então é uma coordenadoria de apoio aos municípios, de orientação, de como fazer. Essa coordenadoria também é uma iniciativa desse governo para poder facilitar a construção e efetivação dessa política.

Tendo em vista ainda a implementação do Sistema Estadual de Cultura, em parceria com os municípios também, foi instituído um programa de qualificação de gestores públicos de cultura, com uma meta de qualificar aproximadamente mil gestores de políticas públicas de cultura em todo o PR.

Também foi criado um programa de capacitação de produtores culturais em 2020 para o interior do Paraná, com vagas reservadas para cada município. Este é um programa que segundo relato de entrevistadas 4 e 5 vai ter continuidade ao longo desse governo, para que o estado conte com mais pessoas capacitadas para fazer produção cultural, e não haja uma concentração somente na capital (problema este apontado nas convenções de cultura realizadas no início do governo).

Assim, há também a interação do estado com os municípios, internamente às áreas de turismo e de cultura. Com o objetivo de divulgar o estado do Paraná, os servidores estaduais tentam trabalhar em parceria com as secretarias municipais de turismo e cultura. No turismo especificamente há a interação com as Instâncias de Governança Regionais (IGR), organizações regionais criadas a partir do Programa de Regionalização do Turismo, do governo federal.

Existem ainda os conselhos estaduais que são um ambiente para que sociedade se manifeste e também apresente suas demandas aos burocratas do estado. Há o Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR), de caráter deliberativo, com um representante da Secretaria de Estado da Comunicação e Cultura como

membro permanente. Existe também o Conselho Estadual de Cultura, porém este não possui nenhum membro da área do turismo.

Com base na análise das atas das reuniões ordinárias do CEPATUR é interessante pontuar que nos últimos anos, a cultura só esteve presente com representantes da secretaria em uma reunião de 2019 – de quatro realizadas; e em quatro reuniões – de seis realizadas – no ano de 2018. Em 2020 foram realizadas apenas duas reuniões, e em nenhuma delas havia representantes da secretaria de cultura presentes.

A interação entre agentes de turismo e cultura é permeada pela presença de outras organizações públicas e privadas. Dentre as públicas estão as secretarias de planejamento, justiça e desenvolvimento social, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), e as próprias Instâncias de Governança Regionais do Turismo (IGR). E entre as organizações privadas tem-se a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio), a Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), a Associação de Cultura Polonesa e a Associação de Moradores de Santa Felicidade. Assim, os agentes variam de acordo com as ações, a depender da demanda e dos trabalhos realizados por cada secretaria

Finalmente, tem-se um ator importante na promoção da interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura, que é o Serviço Social Autônomo PARANÁ PROJETOS. Essa é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, criado pela Lei Estadual nº 12.215/1998, e tem por finalidade a promoção, a elaboração e o gerenciamento de projetos, visando à implementação do desenvolvimento integrado do território paranaense, segundo princípios de sustentabilidade local e regional. Sucede o Serviço Social Autônomo Ecoparaná cuja transição deu-se em 2013, com a mudança de vinculação da Secretaria de Estado do Turismo para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, por meio de Contrato de Gestão (PARANAPROJETOS, 2020).

4.2 INSTITUIÇÕES DA INTERAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE CULTURA

4.2.1 Influência do chefe do poder executivo e dos agentes políticos

A Paraná Turismo no presente governo se encontra em uma nova secretaria que incorporou a secretaria do meio ambiente, o instituto das águas, o IPCG, o IAP, a SIMEPAR e o Turismo, formando a Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (SEDEST). Esse fato, segundo entrevistados 1, 2 e 5, condiz com a proposta do atual governador de diminuir o número de secretarias para reduzir os custos e assim melhorar a economia, na visão do governador.

Outra diretriz do chefe do poder executivo atual foi a mudança institucional da antiga TV Paraná Educativa, que mudou o nome fantasia para TV Paraná Turismo. Também foi alterada a sua linha editorial com programação voltada para o turismo, em virtude de decisão do governo do estado. Segundo entrevistado 2 esta foi uma decisão direta do governador.

Especificamente nessa gestão foi citado nas entrevistas que o Master Plano 2026 condiz com a proposta do governador que é posicionar o Paraná como um destino turístico inovador.

Nessa gestão o turismo aparece muito forte, no discurso do governador e no plano de governo, tanto é que a gente vê muito investimento em mídia para turismo, independente de qual secretaria. Eu já vi a secretaria de comunicação e cultura fazendo muitas campanhas para o turismo. Então de alguma forma está trazendo o turismo bem forte (ENTREVISTADA 4).

O Master Plano 2026 busca posicionar o Paraná em um destino turístico consolidado e inovador até 2026. Essa também uma proposta do governador, pois o turismo está entre uma das principais atividades do plano de ação do governo. Observa-se nesse sentido o órgão de turismo alinhado com o plano de governo.

Existe nos discursos de diversos entrevistados a convicção de que o atual governo tem um interesse particular em defender as pautas ligadas ao desenvolvimento do turismo no estado.

O turismo está no plano de governo, entre as principais estratégias de plano de governo. O nosso governador é o primeiro, acredito, depois de muitos

anos de gestões anteriores, que realmente está preocupado com o turismo e que quer fazer do Paraná um destino turístico (ENTREVISTADA 1).

Essa é uma questão complexa porque envolve realmente diversos atores e muitas outras áreas, além do próprio conceito de desenvolvimento turístico ser passível de discussão. Porém parece haver um consenso entre os entrevistados de que esse interesse do chefe do executivo é de extrema importância para que a defesa de ideias relacionadas às ações da atividade turística seja colocada em prática.

Para tais questões a Paraná Turismo conta com uma estrutura organizacional que dispõe de diretoria, diretoria técnica, uma diretoria de marketing, e o presidente. É possível perceber uma escala hierárquica na organização, pois o parecer sempre passa pelo filtro das diretorias e do presidente, e é a eles que cabe o poder de decisão, como elucida a fala da entrevistada 3: “vamos dar ênfase aqui ou ali, isso realmente cabe nós apoiarmos, desenvolvermos ou não, enfim, sempre passa pelo crivo deles”.

Na cultura há políticas que são estabelecidas por lei, por isso independe do governo, é uma política contínua, políticas de estado estabelecidas por lei que têm continuidade, a exemplo do PROFICE. Cada governo ao assumir apresenta seus direcionamentos, como por exemplo, a descentralização de recursos, para evitar a concentração de recursos somente na capital, segundo entrevistada.

Ainda na área da cultura as demandas que chegam para a secretaria vão também para o gabinete do secretário. Lá é feita uma análise, encaminhado para as áreas, para emissão de parecer técnico e retorna para deliberação do diretor geral, ou do secretário, ou de ambos.

Há políticas contínuas, leis, planos, metas e estratégias, mas cada novo governante dá sua orientação. Na atual gestão, o secretário de cultura tem tocado pessoalmente as políticas públicas. Isso porque, segundo entrevistada 5 “é uma pessoa com uma visão muito ampla, uma experiência muito grande na vida, de experiências internacionais e enfim, que tem um olhar muito especial para a cultura”.

Quando o atual governo assumiu, em 2018, o Plano Estadual de Cultura – que foi instituído pela Lei nº 19.135 de 28 de setembro de 2017² – já existia, então,

² Lei nº 19.135 de 28 de setembro de 2017 - Institui o Plano Estadual de Cultura do Paraná.
FONTE: <http://www.comunicacao.pr.gov.br/Pagina/Plano-Estadual-de-Cultura-PEC-PR>

segundo entrevistada 5, o secretário teve a iniciativa de realizar conferências para ouvir as pessoas diretamente envolvidas, porque ele achou que era importante um momento de escuta dos atores desse mundo cultural de todo Paraná. Assim, por ordem direta do secretário foram feitas audiências públicas com a seguinte metodologia: perguntar quais eram os principais problemas que os atores vivenciavam, e quais as possíveis soluções.

Assim, os secretários têm ações para cumprir definidas pelo governador, mas a partir do momento que os projetos são executados, as ações e as demandas vão sendo também adaptadas a partir de novos levantamentos com avaliações e feedback dos municípios e da sociedade. Logo, a rigidez do planejamento do chefe do executivo é parcial, pois conforme demonstra fala de entrevistada 4: “com certeza isso deve ser uma porcentagem x do plano de atividades anual de cada secretaria, e daí as outras demandas você tem que ter um espaço para atender as demandas que aparecem aí, as vezes é uma emergência”. E dentro dessas possibilidades, os tomadores de decisão também são subsidiados pelos técnicos em relação ao que pode ter continuidade.

4.2.2 A atuação da burocracia

Quanto à interação entre os servidores de turismo e de cultura, há entre os entrevistados o entendimento de que as áreas já são interligadas. Ambas apresentam a preocupação com a valorização do patrimônio, a valorização da esfera local e discussões de como o uso do turismo pode ajudar ou interferir nessa valorização. Assim, há uma tendência dos servidores perceberem a menor efetividade da atuação separada das áreas.

Existe uma parceria entre os burocratas do turismo e da cultura. Na percepção dos entrevistados, o turismo sempre tem uma boa relação com o a cultura. Há evidências de que o turismo tem uma grande amplitude, e essa multidisciplinaridade está presente em várias áreas. No plano estadual de cultura tem a questão de preservação do patrimônio e a divulgação, da mesma forma como o de turismo.

A interação entre os agentes relacionados ao turismo e à cultura ocorre também a partir de Grupos de Trabalho (GT). Eles são formados segundo interesses dos servidores em cada linha de proposição ou projeto. Assim são constituídos

grupos interinstitucionais em que participam técnicos das áreas de turismo e cultura, mas também de outras áreas. Eles são espaços construídos por afinidade dos temas trabalhados. Estes surgiram com a necessidade de estudar um pouco a convergência dos programas e políticas de cada secretaria, pois percebeu-se que “se todo mundo tem um projeto com um tema em comum vamos nos reunir e ver como é que a gente consegue construir algo interinstitucional” (ENTREVISTADA 4).

Então, por exemplo, os GT “Rota do Imigrante” e o “Empreende Paraná” foram citados pelos entrevistados como sendo de interesse mútuo para cultura e o turismo. Esses GT são uma parceria entre as secretarias de turismo e de cultura para o desenvolvimento de um roteiro étnico, unindo turismo e a cultura da imigração (muito presente no estado como um todo). Esse grupo se iniciou de uma demanda apresentada pela comunidade de poloneses no Paraná, que buscavam tornar mais evidente esta expressão cultural e queriam políticas de apoio a isso.

Essa demanda do roteiro étnico chegou através da secretaria de planejamento, que acionou tanto à cultura quanto ao turismo, e a partir daí iniciou-se um diálogo com as etnias, com vistas ao desenvolvimento de possíveis rotas das etnias paranaenses. Há ainda um outro grupo de trabalho citado pelos entrevistados em que participam técnicos do turismo e da cultura, dentre outras áreas: o Empreende PR.

No GT do Empreende Paraná várias secretarias trabalham juntas buscando novas formas de geração de renda, com o turismo por exemplo. Nesse GT trabalham o turismo, a cultura, a educação, a secretaria de planejamento, EMATER, IPARDES, entre outras. Este GT engloba várias áreas, como o turismo e a cultura, com o objetivo de melhorar a renda dessas populações, independente da área, gerando desenvolvimento e autonomia pela capacidade de empreendedorismo dos cidadãos.

Esse tipo de trabalho é recorrente, segundo os entrevistados, em vários governos. Porém, a efetivação do grupo para uma implementação das ações é mais difícil, pois apesar de apresentar relevância, ainda há dificuldades, como evidencia a fala a seguir:

A iniciativa de se reunir em grupo acontece sempre, porque a gente vai percebendo que trabalhar sozinho não faz sentido, cada secretaria tem uma expertise e se o tema é comum vamos somar... já a adaptação para novas ações talvez não seja uma coisa ainda muito fácil, mas todo mundo entende a importância, o fato de o grupo continuar buscando novas ações de

maneira compartilhada isso é um bom sinal, quer dizer que todo mundo tá vendo a importância de se pensar conjuntamente, colaborando para criar esse mapa integrado das ações.

Então assim vontade tem, a relevância política e técnica também é apontada numa iniciativa dessa, e não acredito que seja novo, mas a gente talvez não tenha tantos resultados exitosos a partir dessas iniciativas. Então assim, o se reunir, entender que é importante se reunir e fazer algo junto não é novo, mas efetivar esse trabalho e transformar isso em resultados efetivos, posso te dizer que a gente precisa efetivar de fato esse interesse. Existe o interesse, mas a gente não consegue às vezes pôr em prática (ENTREVISTADA 4).

A entrevistada evidencia que o processo de construção de políticas públicas acaba sendo por afinidade, e realmente turismo e cultura tem essa afinidade. Para os entrevistados o grupo é um organismo capaz de promover a articulação e a comunicação mais efetiva com os dirigentes e os tomadores de decisão. A pesquisa evidenciou que há bastante expectativa por parte dos entrevistados dos diferentes órgãos do governo que ações desenvolvidas em conjunto ou pelo menos de forma mais próxima podem gerar políticas mais sustentáveis. E essa interação entre o turismo e a cultura pode extrapolar para outras pastas esse tipo de atuação.

A interação entre os agentes também é muito marcada pela frequência desses encontros. São frequentes as reuniões internas de cada órgão, tendo todos os entrevistados confirmado reuniões semanais dentro das próprias equipes, mas também mostrou que já existe uma frequência relativa de encontro entre as diferentes secretarias.

As entrevistas revelaram que as áreas de turismo e de cultura tratam mensalmente de assuntos afins, principalmente nos grupos de trabalhos (GT). Porém, uma chama a atenção para o fato de existir sim uma frequência nessa interação, mas uma falta de implementação das decisões. “Os GT sempre existiram em outros anos eu já vi e participei, mas como eu te falei, as vezes muita reunião, muita conversa e na hora de efetivar a coisa não anda” (ENTREVISTADA 4).

Entretanto, a proximidade entre as áreas é afetada pela fragilidade dos órgãos de turismo e cultura em termos de servidores, o que pode comprometer a interação: “[a relação] ela existe mas poderia ser mais intensa, poderia. Mas agora eu confesso que está mais distante talvez por conta disso, de como a Paraná Turismo está hoje, que está fraca, parece que se perdeu sabe” (ENTREVISTADA 3).

Na área de cultura também há uma escassez de servidores públicos desde os últimos anos. A secretaria de cultura perdeu grande parte de força de trabalho e outros estão aptos para aposentadoria. Com incentivos, muitos trabalhadores

permanecem nos cargos mesmo após a aposentadoria, pois caracterizam uma mão de obra qualificada. Todavia, não acontecem concursos (tanto quanto necessário) para a reposição dessa mão de obra qualificada. Portanto, essa falta de burocratas, muitas vezes insuficiente para os trabalhos internos dos órgãos públicos, igualmente pode influenciar na interação entre o turismo e a cultura.

4.2.3 Confiança e cooperação

Nas falas de todos os entrevistados é possível perceber um sentimento de confiança, seja interna, para com o próprio grupo ou equipe de trabalho, mas também externa, com uma sinalização de que este governo vê o turismo como um potencial de desenvolvimento para o estado. Prova disso, segundo relatos de entrevistas é a questão da mudança da TV Paraná Turismo, com o modelo implantado pelo governador de conteúdo todo voltado para o turismo.

Na Paraná Turismo, fica clara essa confiança no trabalho interno, onde para cada ação ou planejamento, cada técnico sabe o que precisa para sua área e o que pretende desenvolver. Existe esse planejamento rotineiro e periódico, mas sempre de uma forma ampla, para desenvolver as diferentes áreas do turismo bem como o que essa atividade pode envolver: realizar um evento ou elaborar um material específico.

Especificamente na área de cultura, existe grande confiança no atual governo pois houve um apoio muito grande da assembleia, que destinou diversos recursos para a secretaria da cultura, e a mesma espera contar com parte desses recursos para auxiliar na execução da política de cultura que têm previstas para esse mandato.

Pensando nessa forma mais cooperativa de trabalhar as políticas públicas, se destaca a importância de disseminar a cooperação entre os agentes da burocracia. Políticas públicas mais inclusivas e diversas estão atreladas à criação de ambientes de inovação e cooperação para a formulação e implementação. Para tanto é relevante que os agentes da burocracia sejam ouvidos e assim se sintam confiantes para construir algo coletivo. Mesmo que haja discordância, em um ambiente de formulação de políticas públicas no contexto democrático é natural, ouvir, acolher, e ressignificar uma opinião própria, a partir de uma interação.

O mais importante é criar um espaço em que as pessoas queiram estar para discutir ou propor políticas públicas. E isso acontece quando há possibilidade para falar e ser ouvido, e quando tudo aquilo que foi colocado nesse ambiente é materializado de alguma forma. Normalmente são processos demorados, mas se é um processo participativo, e realmente as decisões são priorizadas e tomadas de maneira coletiva, numa cooperação entre todos os agentes, essa seria uma forma ideal.

Para a entrevistada 4 é uma satisfação pessoal, conseguir que outras secretarias vejam e validem algumas metodologias, considerando que um trabalho mais colaborativo pode dar certo. Na opinião da entrevistada este é um cenário mais próximos do que ela acredita ser compatível com uma política pública. Ainda está longe do ideal, mas em termos de participação e colaboração foi o mais próximo que se conseguiu durante a sua experiência no setor público, que vem de mais de vinte anos.

Na interação foi possível perceber uma baixa confiança em relação a compartilhar os resultados, e uma preocupação com a publicidade desses resultados (quando positivos), conforme explicado pela Entrevistada 4: “se o resultado deixa de ser só da minha entidade será que corro o risco de ter menos valor por conta disso? Ou como tornar mais evidente essa pauta colaborativa de forma que todo mundo possa desfrutar desse resultado?” (ENTREVISTADA 4).

Quando há verba envolvida é mais fácil ocorrer uma cooperação, porém quando se trata somente de trabalho a interação já não é tão simples: “Quando se trata assim aqui tem dinheiro é fácil” (ENTREVISTADA 5). Mas ainda há uma dificuldade na interação dos burocratas relacionada à competição.

Segundo os entrevistados dentro do próprio estado é recorrente o pensamento da competição com um foco em demonstrar um resultado individual. Esse hábito mais próximo do egoísmo faz com que iniciativas estejam mais diretamente atreladas às pessoas, do que aos cargos que ocupam. Por um lado, ele até pode ser considerado como um aspecto positivo, pois alguns servidores se comprometem pessoalmente com uma ação. Mas por outro, em um ambiente de formulação e implementação de políticas públicas deve predominar a finalidade coletiva.

Finalmente, existe uma expectativa de que algum agente (pensando de maneira individual) seja capaz de tomar uma iniciativa e aproximar as duas áreas,

mudando esse hábito. Entretanto por mais que exista a interação e todos compreendam sua importância, ela ainda encontra muita dificuldade para sair de uma formulação teórica e passar de fato para a prática.

4.2.4 Coordenação

Segundo John (2012) a coordenação entre os órgãos de um governo é relevante para as políticas públicas pois é comum elas surgirem em um ambiente de fragmentação ou falta de coordenação. Gomes (2018) ao elencar as instituições nas políticas públicas de turismo chama a atenção para o fato da coordenação se relacionar com aspectos como: a existência de um órgão público de turismo, conselho em funcionamento, e um plano em execução que direciona ações prioritárias. Vejamos a seguir os hábitos relacionados à coordenação encontrados na presente pesquisa.

De acordo com a pesquisa documental, o plano de turismo aborda a atenção ao cuidado e valorização do patrimônio cultural, tema também presente no plano de cultura, demonstrando que há essa relação intrínseca entre as áreas.

Considerando as citações do termo “cultura”, ele está presente já nos eixos estratégicos de atuação do plano. A valorização cultural está no mesmo patamar de importância e prioridade que a conservação ambiental, o desenvolvimento econômico e social e a qualidade de vida (ABREU et.al, 2019, p. 62).

Entretanto, enquanto o Plano Paraná Turístico 2026 cita a variável “cultura” cinquenta e uma vezes, o Plano Estadual de Cultura (PEC 2017) cita “turismo” apenas três vezes. Ainda assim a principal ideia atrelada ao turismo no PEC 2017, é a articulação entre as políticas pública das duas áreas, principalmente por meio das metas:

7.5: Envolver os órgãos, gestores e empresários de turismo na gestão, planejamento e estratégia de divulgação dos equipamentos culturais, promovendo espaços de difusão de atividades.
17.15: Promover o Turismo Cultural visando o reconhecimento, a valorização e profissionalização da atividade turística cultural como forma de gerar sustentabilidade (PEC, 2017).

Assim, é possível entender que apesar da diferença de frequência da citação dos temas nos planos, há uma interação e interesse em comum nas áreas de

turismo e cultura. E essa questão fica ainda mais evidente nas políticas de estado. A Política de Turismo no Paraná, instituída pela lei 15973 de 13 de novembro de 2008 (TURISMO, 2020), cita a cultura como recurso e atrativo para o turismo, e ainda apresenta como estratégia a valorização cultural. Além disso orienta-se entre outros pelo princípio de sustentabilidade “buscando equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente, que permita uma maior qualidade de vida aos atores envolvidos na atividade, direta e indiretamente” (PARANÁ, 2008).

Ademais existe um Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR), desde o ano de 1969, criado pela Lei Estadual nº 5.948, e alterado pelas Leis estaduais nº 8.199/1985, nº 8.388/1986 e nº 17.745/2013 e pelos Decretos estaduais nº 3.624/1994, nº 3.403/2001, nº 6064/2006 e nº 11.832/2014. O conselho integra atualmente a Estrutura Básica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo, tendo constituição paritária e caráter deliberativo. (SEDEST, 2020).

O CEPATUR é um órgão colegiado de assessoramento que reúne representantes públicos e de instituições representativas dos diversos setores que compõem o turismo – principalmente do setor privado. É possível conferir os membros permanentes do conselho de turismo no Anexo 1. Segundo regimento interno “O CEPATUR tem por finalidade a formulação, avaliação, coordenação e direção da Política Estadual de Turismo, dialogando e deliberando sobre estratégias para o desenvolvimento sustentável do turismo no Paraná” (SEDEST, 2020).

O Conselho Estadual de Cultura (CONSEC), foi estabelecido pela lei 17.063 de 23 de janeiro de 2012, que institui:

Art. 1º: O Conselho Estadual de Cultura reger-se-á por esta Lei, caracterizado como órgão colegiado, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador, integrante da estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Cultura – SEEC, tendo por finalidade a participação na formulação das políticas públicas de cultura do Estado do Paraná (PARANÁ, 2020).

O CONSEC se constitui de trinta e seis membros sendo o Secretário de Estado de Cultura o presidente, dezessete membros titulares escolhidos pelo Poder Executivo Estadual, oito representantes das regiões histórico-culturais, e mais dez representantes das diferentes áreas da cultura como teatro, música, artes visuais,

dança, patrimônio, manifestações culturais etc. O campo da cultura, por ser ainda tão diverso, possui como órgão específicos: o Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná; e Conselho Consultivo do Sistema de Museus do Paraná.

Quanto ao turismo, sobre o Master Plano 2026, e segundo entrevistadas as atividades da Paraná Turismo se baseiam totalmente nas ações e estratégias do Plano Paraná Turístico. Atualmente o órgão apresenta algumas linhas de atuação e alguns segmentos prioritários de trabalho, devido à própria estrutura da Paraná Turismo que é um tanto quanto reduzida, então é feita essa divisão sempre pensando dentro do Plano Paraná Turístico 2026, ou também com base na política estadual. Isso é positivo pois caracteriza uma visão do todo do estado, e não uma política partidária ou um plano partidário de gestão, mas sim uma política de longo prazo com uma perspectiva de dez anos.

Ademais a secretaria segue toda uma legislação federal, que estabelece o Programa de Regionalização, conciliando com as questões de âmbito estadual, que colocam diretrizes das esferas regionais, bem como demandas e necessidades de municípios, grupos e associações que organizam e constroem suas pautas e encaminham suas solicitações para a secretaria. Atualmente essas solicitações acabam chegando de maneira informal, por contatos pessoais. Mas há a intensão de implantar um formulário, que ficará disponível no site institucional da Paraná Turismo e partir daí a diretoria técnica fará a análise, e contendo todos os requisitos o apoio será contemplado.

Para cumprir esse papel de coordenação, a estrutura da Paraná Turismo conta com diretoria técnica e uma divisão interna dos servidores e técnicos segmentada pelas diferentes áreas do turismo. Assim, dentro das ações é feito todo levantamento técnico e a partir daí municípios que estão no mapa do turismo, e nos municípios que possuem atrativo relacionado ao segmento a ser trabalhado é feito um parâmetro de avaliação para a escolha dos primeiros beneficiados. Existe um processo de construção e análise dentro do estado para poder compor cada segmento, como o turismo cultural.

Outro planejamento sistemático da área de turismo consiste na elaboração do plano plurianual para a pasta. Então quando ele é formulado são colocados os principais programas, uma estimativa de custos, que vai desde, por exemplo, contratação de *coffee break* para eventos, encontro de gestores, encontro de

Instancias de Governança (IGR), *workshops* de capacitação, viagens, elaboração de material, marketing, etc. definindo a linha de atuação e os recursos necessários.

Além disso há o Plano Estadual de Cultura (PEC-PR, 2017) e o Fundo Estadual de Cultura. Existe ainda o fórum nacional de secretários da cultura em que o Paraná também participa e por meio dele tem se posicionado em relação às tomadas de decisões à nível federal.

Assim, entrevistada 5 chama a atenção para os componentes do Sistema Estadual de Cultura: conselho, conferência, plano estadual e programas de incentivo (PROFICE). Pensando em contribuir para que os municípios implantem o sistema municipal de cultura está sendo instituída também junto à Secretaria de Cultura uma coordenadoria estadual de apoio aos municípios na implantação do sistema municipal de cultura bem como a publicação de fascículos de orientação.

Muitas dessas demandas vêm por formulação dos próprios municípios, através dos prefeitos, dos secretários de cultura, ou do conselho estadual que é uma via para que a sociedade se manifeste e que também apresenta as demandas locais para a secretaria do estado. A pesquisa evidenciou o papel do estado nessa coordenação de maneira a facilitar que os municípios se envolvam nesse compromisso com a cultura, na formatação (formulação e implementação) de políticas públicas de cultura.

Finalmente, foi identificada uma falta de coordenação interna:

Existe essa interação, entre os técnicos talvez mais. Entre as pessoas do alto escalão também, mas daí chegar da alta gerência junto aos técnicos, de como azeitar isso melhor tem uma lacuna aí que precisa ser superada. Alguma forma precisa existir, talvez um diálogo, uma comunicação melhor entre os tomadores de decisão junto aos técnicos de como consolidar essa prática (ENTREVISTADA 4).

Assim, existe ainda a carência de uma liderança pessoal para assumir uma frente mais colaborativa entre os burocratas. Como relatado, ocorrem reuniões do chefe do poder executivo com os secretários o que enseja a existência de certo nível de coordenação na formulação das políticas públicas de distintas áreas. A questão é conseguir que essa articulação reflita no nível técnico, o que nem sempre ocorre.

Cada plano de trabalho ou plano de atividade, já vem com uma validação, ou já vem com um orçamento, por exemplo. Esses programas de cada secretaria são ações que já estão pré-definidas, com um público definido, com orçamento definido,

e não é possível fazer grandes adaptações porque eles tiveram que ser planejados de um ano para o outro, então a equipe técnica tem que implementar os projetos da sua organização. Essa é uma questão que pode dificultar a interação nas políticas públicas, pois os planos, programas e projetos têm que estar previstos no planejamento prévio.

Uma das maiores dificuldades relatada pelos entrevistados é o efeito das eleições em relação às mudanças nas políticas públicas e a descontinuidade das mesmas. Essa questão fica evidente na fala a seguir:

O primeiro ano de governo tem uma peculiaridade, porque ao mesmo tempo que você está tocando uma política você tem que diagnosticar esta política para saber onde estamos, aliar a isto as políticas que são prioridade de governo e somar isso, quer dizer, você tem que aprimorar o que vinha sido feito, planejar algo novo, tocar o que já estava tocando com recurso do passado, e nem tudo aquilo que você quer fazer estava previsto porque o olhar era outro. É natural que seja assim, então o primeiro ano ele tem uma especificidade muito grande. (...) então é assim, cada governo que chega dá sua prioridade, a sua diretriz. Então há políticas contínuas, mas que obviamente vão sendo alteradas nessa formatação, de metas, de prioridades, de estratégias. Então cada governo dá o seu toque (ENTREVISTADA 5).

Logo, é comum essa fala de que seja vantajoso ações e grupos que se articulam logo no primeiro ano de uma nova gestão. Isso é positivo porque para as secretarias interagirem e chegarem à uma ação conjunta é um processo demorado. Aliando isso com essa descontinuidade de políticas, projetos que apresentaram uma proximidade entre as secretarias podem se perder com as mudanças de governos.

Outro fato que chama a atenção, principalmente na área da cultura é o momento de muito tumulto nas políticas federais em relação à pasta, com trocas sucessivas de gestores, de equipe, e até mesmo o fechamento do Ministério da Cultura com a transformação em Secretaria Especial. Essa condição influenciou a interação do turismo com a cultura visto que a mesma se tornou responsabilidade do Ministério do Turismo.

Inclusive atualmente o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é presidido por uma turismóloga, servidora de carreira do Ministério do Turismo há onze anos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2020). Essa nomeação, que ocorreu no dia 11 de maio de 2020 gerou intensa polêmica entre os agentes públicos e muitas críticas principalmente de especialistas de cultura e bens patrimoniais. Houve até uma ação pedindo a suspensão da nomeação no Tribunal

Regional Federal (TRF) do Rio de Janeiro, e no dia 11 de junho a Justiça Federal do Rio de Janeiro suspendeu a nomeação e a posse da indicada ao cargo. Porém já no dia 16 de junho Desembargador do TRF suspendeu a liminar da Justiça Federal que impedia a nomeação, e assim a turismóloga pode ocupar o cargo de presidente do IPHAN (UOL, 2020),

Já como diretora do IPHAN, a turismóloga se responsabilizou por coordenar uma equipe na consolidação do Programa Revive Brasil, que consiste em uma cooperação técnica com o governo de Portugal. Esse programa busca recuperar bens públicos subutilizados com o objetivo de conservar e valorizar o patrimônio cultural por meio de concessões, de forma a diversificar a oferta turística nacional, potencializando o turismo e garantindo a visitação pública, bem como impulsionar os processos de reabilitação do patrimônio (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2020; IPHAN, 2020).

Assim, à nível federal a interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura ganhou destaque a partir de 2019 com o Programa Revive, e ainda mais com a nomeação de uma servidora do turismo para o órgão responsável pelo patrimônio nacional. Essas interações, para esses órgãos federais têm o objetivo de fortalecer o desenvolvimento de atividades econômicas com finalidade turística, unindo a conservação do Patrimônio Cultural e a atratividade de destinos regionais, como a geração de emprego e de renda, porém com um menor envolvimento direto do Estado.

Essas ações federais refletem também em comportamentos de gestores estaduais, que apresentam uma inclinação para o enxugamento do setor público diminuindo suas secretarias e servidores. Segundo entrevistada 5, houve uma escassez de servidores públicos nos últimos anos, porque não há concursos suficientes para suprir a necessidade da força de trabalho. O que acontece é que para manter essa mão de obra qualificada muitas vezes se oferecem cargos para servidores já aposentados, até que se consiga fazer transferência de conhecimento inclusive. Então esse enxugamento da máquina do estado, junto com uma redução das secretarias e por consequência a redução dos cargos, diminui a capacidade operacional e dificulta ainda mais a questão da continuidade das políticas públicas.

4.2.5 Participação

Os relatos de entrevistados chamam atenção para a necessidade de pensar políticas mais inclusivas e diversas, e isso também passa por um processo de criação de ambientes de inovações, além da colaboração. Por meio da participação a política pública pode ser aperfeiçoada, em função das novas propostas e projetos e estes também podem ser melhor avaliados mediante *feedbacks*.

A forma institucionalizada para a participação são os conselhos. Por meio deles ocorre a defesa de ideias que auxilia os representantes do setor público, os quais tem dificuldades para conhecer todas as necessidades da área. Mas no Conselho Estadual de Turismo, como a atividade envolve principalmente empresas do setor de serviços há grande interferência de defesa das ideias de associações de empresariais. É possível observar a quantidade de representantes de associações privadas no anexo 1, que mostra os membros permanentes do conselho de turismo.

Na área de cultura outro mecanismo muito utilizado para a participação são os editais. Sobre os editais, segundo entrevistada 5 são feitas observações e levantamentos das condições relevantes no campo cultural para a realização de um diagnóstico de situações para a proposição de editais. Desses editais são lançados programas, e se necessário são feitas alterações no edital, de forma a promover amplo acesso aos recursos a partir do diagnóstico. Além disso há uma equipe técnica que prevê um acompanhamento e uma análise da qualidade e do impacto que esses recursos vão oportunizar para o setor de cultura.

4.2.6 Racionalidade limitada

Gomes (2015), define racionalidade limitada como a tomada de decisão em que as alternativas precisam ser descobertas e as consequências não são totalmente conhecidas. Na interação entre os servidores de turismo e de cultura existe muito senso comum envolvido, de ambas as áreas. Tanto os atores de um lado quanto de outro acreditam que tem um conhecimento sobre a outra área que permite trabalhar sob o seu ponto de vista.

Há evidências de que o turismo e a cultura estejam intrinsecamente ligados, e que podem buscar um caminho juntos rumo ao desenvolvimento de ambos de maneira sustentável, porém ainda falta o entendimento recíproco sobre as

especificidades da outra parte, o que pode comprometer a interação, como demonstra fala de entrevistada 3:

Falta talvez uma educação maior para que a gente tenha a consciência de que aquilo é cultural, de que aquilo é importante, de que aquilo é arte, de que está relacionado com a cultura, da mesma forma o turismo. Talvez o entendimento do segmento em si, muitas pessoas se questionam o que é turismo, o que faz, o que não faz, ainda tem essa dúvida. E da mesma forma talvez a cultura também sofra esse tipo de coisa, o que é cultura, o que é arte, é só patrimônio, é só a casa, é uma apresentação não é, uma música, sabe? Então talvez por faltar também o entendimento das suas peculiaridades que falta esse entrosamento maior sabe (ENTREVISTADA 3).

Observa-se que o baixo envolvimento entre os órgãos tem como consequência a racionalidade limitada das próprias ações envolvendo suas áreas, então o turismo não sabe o que (e nem como) a cultura desenvolve ações para a atividade turística e vice e versa. “Não sei de que forma elas são elaboradas, se isso é feito de forma conjunta eu não tenho esse conhecimento. Como é que a cultura está se relacionando, se isso está sendo construído a quatro mãos isso eu realmente não tenho conhecimento” (ENTREVISTADA 4).

Isso acarreta em uma crítica por parte da cultura de que dependendo do tipo de turismo poderia gerar um público massificado em determinados atrativos históricos culturais e que a conservação ficaria em segundo plano. Esse entendimento na verdade é limitado, pois é possível planejar um turismo de forma a valorizar e auxiliar na conservação do patrimônio.

Segundo relato de entrevistadas, já houve no Paraná uma discussão no sentido de unir os órgãos de cultura e turismo, e isso gerou uma polêmica muito grande porque não se entendia que eram pastas que podiam ter interesses e objetivos em comum. Acreditava-se necessário que cada uma deveria ter suas respectivas secretarias. Então, segundo entrevistada 4, parecia que nem a cultura e nem o turismo consentiram com essa união na época. Atualmente as pastas encontram-se incorporadas em outras secretarias, porém trabalham juntas em projetos específicos.

Existe ainda uma particularidade entre os servidores do estado, que por estarem mais próximos e trabalhando juntos numa capital acreditam ter a possibilidade de uma maior interação entre as duas áreas. Mas quando se observa o interior, em cidades menores, talvez não seja muito claro quão grande é o

significado e o conceito de patrimônio cultural. Então ainda é necessário discutir um pouco mais, mostrar, e trazer ações e programas que valorizem o patrimônio de uma maneira mais ampla, para trazer isso mais próximo para o dia a dia das pessoas também nessas realidades e desmistificar que cultura está só nas grandes sedes urbanas.

Isso porque ao tratar de patrimônio cultural em municípios pequenos para incentivar o turismo, existe uma tendência em se pensar somente sobre coisa antiga ou museu, assim os processos de criação ficam muito restritos e não se amplia o conceito de cultura para outros produtos turísticos, como roteiros por exemplo. As cidades acabam achando que precisam oferecer as mesmas coisas:

Então o conceito de turismo que deu certo, é o museu do Louvre, é aquela coisa que deu certo. A gente ainda é muito tímido em criar, a gente atrela muito o nosso patrimônio turístico ao que deu certo lá fora, então fica tudo meio pasteurizado ... então sendo o brasileiro um povo bastante criativo para tanta coisa eu acho que a gente precisa se libertar um pouco dessas amarras de como criar novos produtos, sem depender tanto das referências externas (ENTREVISTADA 4).

Observa-se também uma dificuldade quanto ao acesso à informação. As informações estão disponíveis, mas acessar essa informação, descobrir onde ela está, juntar uma informação com a outra e ter isso de forma ordenada as vezes não é tão simples. A solução é formar grupos ou meios de se trabalhar com especialistas nas diferentes áreas da política pública e interagir com os outros órgãos nas áreas específicas dos mesmos.

É necessário ampliar a interação, pois muitas vezes dentro de um mesmo órgão não existe o conhecimento de todas as ações, programas e projetos formulados e implementados, e isso se agrava na interação entre as secretarias das diferentes áreas. Isso se confirma na pesquisa em discursos como o da entrevistada 1: “a gente depende muito de ajudas das secretarias municipais, das instancias de governança, de outros órgãos”. Também como forma de reduzir a racionalidade limitada é importante observar as práticas adotadas na implementação de políticas anteriores, que tipo de metodologia foi usada, a capacitação, a sensibilização, dentre outras atividades.

As políticas são construídas por afinidade, e os relatos da pesquisa confirmam que o turismo e a cultura têm essa correlação. E quanto mais diversos os técnicos e os gestores, mais rica a construção das soluções. Mas como

consequência da não observação desses aspectos, a racionalidade limitada pode acarretar em desenvolvimento de políticas públicas incoerentes com as necessidades do setor.

4.2.7 Janelas de oportunidade

Uma oportunidade apontada diversas vezes na pesquisa é o fato de tanto o turismo quanto a cultura ocuparem um lugar de destaque no plano de governo atual. O turismo está entre as principais estratégias de plano de governo o que se constata, por exemplo, pelo fato da antiga TV Paraná Educativa ter mudado toda a sua linha editorial para uma programação totalmente voltada para o turismo e mudado inclusive o nome fantasia para TV Paraná Turismo.

Uma forma bastante comum do setor público avançar em suas políticas é trabalhar com a demanda. Então muitas vezes os técnicos aproveitam uma demanda específica que venha de algum poder superior ou de alguma outra secretaria para construir uma oportunidade de desenvolvimento. De acordo com relato: “o turismo religioso, a gente não tinha a previsão dele, mas recebemos uma solicitação da pastoral do turismo, e a partir daí nós começamos então a desenvolver, a trabalhar em cima, aí foi crescendo, crescendo e hoje a gente tem um grupo de trabalho do turismo religioso” (ENTREVISTADA 3).

Além disso, o próprio Ministério do Turismo (MTUR) apresenta programas federais, como durante o período da Copa do Mundo Fifa 2018, com ações para qualificação e capacitação. Essa foi uma demanda do MTUR, que passou para o estado que teve a possibilidade de atuar.

No passado houve também oportunidade de o turismo atuar de maneira mais efetiva com o Conselho da Criança e do Adolescente, com ações na linha de proteção à criança. Já teve também uma proximidade maior com a cultura, com alguns projetos específicos, em diferentes momentos, como nos projetos de capacitação da Pronatec, que apresentou bastante interação.

Da mesma forma a cultura, acredita nessa oportunidade através do atual governador, e do projeto de lei que institui o Sistema Estadual de Cultura. Nesse sentido o estado se alinha com o Sistema Nacional de Cultura, que prevê que o financiamento das políticas públicas vai se dar por meio de um cofinanciamento, entre a união, estados e municípios. Então o estado pretende estar com isso pronto

para que quando for instituído efetivamente o cofinanciamento este possa se beneficiar.

Assim, se diferentes secretarias ou atores tem um projeto com um tema em comum é possível se reunir e tentar construir algo interinstitucional, pois segundo entrevistada 4:

[...] às vezes é a oportunidade, é o momento que você tem a convergência de várias forças aí para fazer alguma melhoria da própria política, então daí você aproveita, ou mesmo alguns programas ou projetos que teriam o prazo para término em determinada data, mas você viu oportunidade de continuidade, orçamento, pessoas engajadas então tudo isso é possível de ir adaptando (ENTREVISTADA 4).

Outra janela de oportunidade que surgiu e estimulou a interação entre as secretarias de turismo e de cultura está relacionada à demanda apresentada pela comunidade de poloneses no Paraná, para tornar mais evidente esta expressão cultural e criar políticas de apoio ao tema. Essa demanda chegou por meio da secretaria de planejamento, que acionou os órgãos e a partir daí se iniciou um diálogo com as etnias, com o objetivo de desenvolver possíveis rotas das etnias paranaenses. Nesse exemplo específico da Rota do Imigrante, a Paraná Turismo junto com a Secretaria da Cultura convidaram a Paraná Projetos para unir os esforços em prol do tema: o turismo voltado para imigração.

Então mesmo que essas iniciativas aconteçam de forma pontual na atual gestão, na percepção dos entrevistados é algo bem positivo. E apresenta uma chance para os formuladores de política construírem um turismo mais consolidado para o Paraná, compreendendo e trabalhando com o conceito de identidade do estado, o que é discussão muito antiga em termos de turismo e de cultura: “a é miscigenado, então assim essa tentativa de tentar encaixar em algum padrão ou tentar trabalhar mesmo com essa diversidade é uma discussão bem antiga, mas é essencial” (ENTREVISTADA 4).

Portanto, como demonstrado, essa interação precisa existir de forma que se ofereça por meio de políticas públicas de turismo autênticas, de fato uma identidade paranaense do que se vivencia, e o que é realmente o Paraná em termos históricos culturais. Isso porque segundo relatos o objetivo de atrair o público não deve ser meramente para ter um número ao final do mês, mas sim impactar pessoas ao visitarem determinado equipamento público, e o quanto de conhecimento se constrói

a partir daquela visita. Portanto os relatos demonstraram a importância da interação entre os gestores do turismo e da cultura, aproveitando as janelas de oportunidade em busca do desenvolvimento das atividades de uma maneira autêntica e sustentável.

4.2.8 Neoliberalismo

Harvey (2008) define neoliberalismo como uma teoria que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais. Esse bem-estar se insere numa estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livres comércios, em que o Estado deve intervir minimamente nesses direitos, porém deve prover a infraestrutura para garantir essas instituições.

Há evidências de que existe um pensamento neoliberal por parte do próprio Estado, quando percebemos hábitos de garantir as capacidades empreendedoras individuais. Segundo relato de entrevistados, existe uma necessidade do estado de fomentar o empreendedorismo para a população de baixa renda principalmente em municípios de baixo IDH, pois toda forma a geração de receita é bastante importante para essas cidades. E assim criar maneiras de induzir o desenvolvimento econômico, social e ambiental para que eles possam reinvestir no próprio município em termos de obras básicas de infraestrutura, como saúde, educação etc. Isso se promove por meio do GT Empreende Paraná, que engloba várias áreas, como o turismo, a cultura, a agricultura, entre outras, com o objetivo de melhorar a renda dessas populações, independente da área.

O neoliberalismo como hábito na interação dos agentes fica evidente quando se pensa a cultura como oportunidade de geração de trabalho, emprego e renda pelo turismo. Então não é apenas uma atividade cultural, mas é uma atividade que tem o seu viés econômico importante, enquanto inclusão pelo capital, em muitos municípios em que as vezes um patrimônio pode fazer a diferença como atrativo de turismo.

Nesse sentido observa-se a parceria dos setores do Estado com iniciativas privadas como modelo de gestão ideal, e segundo relatos tem experiências muito interessantes no Brasil e fora do Brasil, dessa parceria público-privado, tido como exemplo a ser seguido.

Portugal é um exemplo disso, eles inclusive têm lá os pontos que eles chamam de centros de interatividade, que são os patrimônios culturais que foram revitalizados em parceria com a iniciativa privada, e que se tornam em ambientes belíssimos, e alguns em pousadas, outros em o que eles chamam de paradoro de turistas, que são experiências belíssimas. Portugal é um exemplo, Portugal, Espanha, eles vivem do turismo e vivem da preservação desse patrimônio como atração turística e fazem isso muito bem. (ENTREVISTADA 5).

Essa fala demonstra a visão neoliberal ao afirmar que uma concessão remunerada do patrimônio cultural é um caminho para otimizar recursos do Estado e tornar esse bem preservado, com uma justificativa baseada na falta de capacidade do Estado: “porque sozinho o estado não consegue fazer a preservação de seus bens e precisa encontrar estratégias para fazer isso” (ENTREVISTADA 5). Assim, o Estado encontra no setor privado sua melhor parceria.

Em todos os locais nós temos uma carência de servidor público, isso é fato na administração pública, normalmente pesa a gente dizer que temos excesso, mas não é bem assim, a gente tem falta de pessoal em todos os lugares. Isso é verdade no pequeno município, médio, grande, no estado, isso é verdade em todo lugar (ENTREVISTADA 5).

Assim, é possível perceber um enxugamento da máquina do estado, com redução das secretarias e por consequência a redução dos cargos. Identifica-se nitidamente, portanto, um Estado cada vez menor, caminhando para intervenções mínimas e defesa do individualismo do cidadão empreendedor.

Além disso o exemplo à nível federal do Programa Reviva, comprova o exposto por Boylan (2006) que em países europeus há um direcionamento ao desligamento da gestão e prestação de serviços culturais pelo setor público, transferindo museus nacionais para conselhos independentes fora do controle direto do governo. Essas mudanças tem o objetivo de incentivar que instalações patrimoniais se tornem financeiramente autossuficientes por meio do aumento do rendimento e arrecadação próprio, diminuindo o papel do estado. Essa tendência neoliberal é problemática, pois além de não haver garantia de cumprimento das funções sociais do patrimônio, pode haver uma seletividade para a preservação do que for mais rentável.

4.2.9 Efeitos da interação e a sustentabilidade

O turismo e a cultura têm muita afinidade. Em diversos momentos foi apontado que o patrimônio, seja tombado ou não, possui espontaneamente um potencial turístico. Além disso, uma experiência turística que tem a ver com a cultura não necessariamente precisa estar vinculada à um patrimônio, podendo um produto turístico cultural se configurar de diversas formas com as pessoas e o local.

A cultura se divide em várias áreas. Por isso quando se trata do turismo sob a lógica do patrimônio é a área de patrimônio, quando tratar o turismo sob o olhar do conteúdo étnico, por exemplo, entra a ação cultural, e quando se fala do envolvimento da expressão cultural através das artes, da música, da dança, então entra também a economia criativa e a ação cultural na atual configuração da secretaria do estado. Então para transformar os espaços de cultura em atrativo turístico é necessário considerar essa interação, pois para os entrevistados, o turismo pode ser também um instrumento de inclusão, pelo trabalho, pelo emprego e pela renda relacionado às manifestações culturais.

Assim, o turismo apresenta uma possibilidade de trabalhar as atividades relacionadas à cultura com um viés econômico importante, principalmente em municípios em um patrimônio pode fazer diferença enquanto um atrativo turístico. É possível criar uma rede em torno dele que é capaz de incluir muitas pessoas e ser benéfico tanto do ponto de vista cultural, quanto é do ponto de vista econômico e social.

Além disso, a interação do patrimônio cultural com o turismo pode ser uma saída interessante do ponto de vista da proteção do patrimônio, porque o uso também auxilia na preservação. Mas desde que bem planejado, e feito de forma ordenada, como devem prever as políticas públicas de turismo: “ para que a gente não tenha nada fora do controle, por exemplo uma invasão desordenada de um patrimônio, né” (ENTREVISTADA 5). Logo, a interação entre as políticas de turismo e cultura é necessária para que se tenha o uso e preservação do patrimônio histórico, bem como a compreensão enquanto comunidade por meio dos bens patrimoniais, que contam a história de um povo.

Mas para que esses efeitos positivos ocorram cada área deve exercer o seu papel em um planejamento adequado, visando com que o uso turístico da cultura não seja apenas uma visitação, mas uma vivência cultural, na qual as pessoas

chegam nesses patrimônios e saem diferentes. Assim, se garante o protagonismo da cultura, que tem o papel de garantir uma experiência que conte a história de um povo, do local e o significado de tudo isso.

Nesse sentido, a pesquisa evidenciou que os servidores de cultura buscam ter uma interface com o turismo, porém sem perder a noção do que seja um patrimônio cultural e sua função. Por isso o turismo deve ser um parceiro para esse processo e não uma mera visitação. Deve existir um cuidado com o patrimônio tombado, para que ele possa cumprir a função de valorização das origens e preservação da memória, com suas manifestações na arquitetura, na expressão cultural, na gastronomia, na dança e nas artes de forma geral.

Para a área de cultura, o que interessa não são só atividades ou eventos culturais, mas criar uma política sustentável que possa suprir as necessidades de forma durável, cumprindo suas funções enquanto direito básico e universal.

Para o turismo se comprova cada vez mais a tendência da “exploração” sustentável da atividade, principalmente relacionado ao turismo cultural, o que se confirma pela ação do estado ao juntar a autarquia Paraná Turismo dentro da SEDEST, que é, nessa gestão, a secretaria de desenvolvimento sustentável e turismo. Então existe essa demanda e preocupação com a sustentabilidade, que passa necessariamente pela interação entre as duas áreas em busca de uma construção política mais diversa, coletiva e inclusiva.

Além disso, novas tecnologias acabam aproximando cada vez mais essas áreas de cultura e turismo, a ponto de criar experiências muito mais próximas sem tantas dificuldades. Mas é uma questão de como os formuladores de políticas de turismo e de cultura podem se apropriar disso, usando essas ferramentas para tornar essa relação mais democrática, mais próxima e mais interativa, portanto consequentemente mais sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo geral investigar as instituições presentes na interação das políticas públicas de turismo e de cultura no estado do Paraná. Para isso, buscou como objetivos específicos: mapear os agentes públicos envolvidos com as políticas públicas; caracterizar o contexto em torno dessas relações; analisar os hábitos dos agentes ao interagirem na formulação e implementação de planos, projetos e programas; e apresentar as implicações teóricas e práticas dessa interação.

Com uma abordagem construtivista e interpretativa, a pesquisa utilizou-se de metodologia pautada em teoria fundamentada, mas não necessariamente com a pretensão de construir uma teoria, mas sim usar uma parte da teoria fundamentada para analisar os dados e avançar nos conceitos trazidos por Gomes (2018), que trata das interações entre os agentes políticos do turismo, e nesse caso foi aplicada para análise dos hábitos de uma interação mais específica, a do turismo com a cultura.

A pesquisa utilizou o modelo proposto por Gomes (2018) para a análise institucionalista de políticas públicas de turismo, com o foco na interação entre os agentes de turismo e de cultura, e, portanto, ofereceu um diagnóstico sobre o mapa dos agentes, o contexto em que essa interação acontece e os hábitos na formulação e implementação dessas políticas.

Como resultado da investigação foram identificados três órgãos públicos diretamente envolvidos na interação entre o turismo e a cultura: a Paraná Turismo, autarquia pertencente à Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo, a Secretaria de Cultura do Estado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social e Cultura, e a Paraná Projetos, serviço social autônomo vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que trabalha com projetos por meio de contrato de gestão com o estado.

Levantados os agentes, a pesquisa focou a coleta de dados em pesquisa documental e entrevistas com os servidores públicos, sendo dois da Paraná Turismo, dois da Secretaria de Cultura e um da Paraná Projetos. Esse mapa permitiu construir o contexto vinculado à agenda, mostrando primeiramente a importância do turismo e da cultura para o poder público do estado do Paraná,

seguidos dos hábitos da interação encontrados na formulação e implementação de políticas do turismo e da cultura.

A pesquisa demonstrou que existe uma estrutura básica do serviço público nas duas áreas, com secretarias ou órgãos próprios, e também planos e políticas específicas para cada campo. Como principais hábitos presentes na interação foram identificados:

- Importância do chefe do executivo e atuação dos burocratas: fica evidente a importância do chefe do executivo na configuração da agenda, em que muitas diretrizes ocorrem por comando, mas também observou-se importância na atuação dos burocratas do estado para a tomada de decisão.
- Coordenação: se caracteriza como principal papel dos órgãos do estado, principalmente em relação ao processo do ciclo de políticas públicas, portando desde a formulação, implementação e avaliação, até a articulação com as regiões e municípios.
- Janelas de oportunidade: é possível concluir que a interação ocorre normalmente de modo gradual, seguindo políticas e ações anteriores, porém também pode mudar de maneira inesperada quando surgem janelas de oportunidade e há capacidade técnica para aproveitar a ocasião.
- Racionalidade limitada, esta é uma instituição que permeia várias das outras encontradas na interação, pois entende que os tomadores de decisão não conhecem todas as alternativas, e a pesquisa demonstrou que mesmo com uma interação próxima acontecendo entre as áreas de turismo e cultura, os agentes revelaram que desconhecem muito das possibilidades da outra área e também do potencial do trabalho coletivo.

Assim, é possível afirmar que existe uma interação entre as políticas públicas de turismo e de cultura. Os agentes, desde de um alto escalão (gestores tomadores de decisão ou cargos políticos), até os técnicos compreendem e defendem a importância de um trabalho em conjunto para o desenvolvimento de políticas mais sustentáveis. Entretanto na prática há uma baixa efetividade dessa interação, que acontece majoritariamente em grupos de trabalho de determinados projetos ou demandas, que colaboram para a formulação, mas pouco na implementação concreta de atividades ou mesmo propostas. E mesmo assim, identificou-se muitas ações por comando direto de governantes.

Além das instituições demonstradas no modelo de Gomes (2018), foram encontrados hábitos relativos a um pensamento neoliberal, mas também instituições como participação e sustentabilidade. Ainda assim, apesar de haver no discurso uma preocupação com a sustentabilidade das políticas, considerando a participação popular e democrática, há dentro do próprio setor público um discurso de minimização do papel do Estado, baseado na precarização do setor cuja solução é a parceria público-privada.

É relevante pontuar que as políticas públicas direcionadas para o neoliberalismo seguem tendência mundial do uso do patrimônio cultural orientado pelo mercado, e não posicionam tanto a cultura quanto o turismo como meios para o bem-estar social das populações, afim de melhorar a formação cultural das pessoas, reforçar a identidade de cidades e regiões, e estimular o desenvolvimento econômico e social de base local de uma forma inclusiva, democrática e universal.

A cultura traz a sua importância para o debate público para que se possa entender o que constitui a sociedade, suas raízes históricas e o porquê das relações e instituições. Isso requer um resgate e valorização da história e da herança cultural de nossos povos. Então a cultura entrega essas expressões sociais traduzidas no patrimônio, na arquitetura, na expressão cultural, na gastronomia, na dança, e nas artes de forma geral.

A pesquisa demonstrou que uma das funções do setor público por meio de políticas é trazer isso à luz, colocar esse patrimônio e herança cultural em evidência, e quem sabe, utilizar o turismo como ferramenta de desenvolvimento sustentável. Esse é um cuidado que é preciso ter com o patrimônio para que ele possa cumprir sua função, mas ter no turismo um possível parceiro para esse processo de uso com a valorização do legado histórico. Para isso, deve haver um planejamento em conjunto para que a política aconteça de uma forma ordenada e haja uma sustentabilidade das ações.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que é importante pensar em cooperação, e por mais que o governo seja pautado por regras rígidas de funcionamento alguns entrevistados enxergam que paulatinamente há uma mudança, em como conduzir o planejamento de políticas por meio de metodologias mais inclusivas e participativas. Essa é uma sinalização positiva de que as pessoas estão dispostas a ter mais contribuição, e estão mais abertas a outras ideias.

Além disso, a humanidade vive um momento de mudanças, de inovação. Por isso não só na esfera pública, mas em todas as esferas sociais de maneira geral há uma busca por novas ferramentas para trabalhar planejamento e desenvolvimento. Entendendo inovação não só como tecnologia, mas também como inovação de processos, e qualquer melhoria ou um jeito diferente de fazer, se faz necessário saber lidar com o dinamismo que a cultura e o turismo apresentam hoje.

Assim sendo, o Estado precisa de novas formas de organizar essas atividades com modernidade, mas também não se pode buscar uma padronização trazendo o elemento tecnologia como base. É preciso pensar em como disseminar cultura e turismo de uma forma mais interativa e mais participativa. O turismo e a cultura podem se apropriar disso, usando novas ferramentas para tornarem a atividade mais democrática e mais próxima de seus usuários e a partir disso criar políticas públicas mais inclusivas e diversas.

Como implicações teóricas a pesquisa conseguiu avançar na tese de Gomes (2018), que apresenta um modelo de análise institucional para a interação entre os agentes das políticas públicas de turismo. Porém, em sua pesquisa Gomes (2018) demonstra que no turismo os principais interessados são os empresários. No caso da presente dissertação, esta teve como recorte somente a investigação institucional entre os servidores públicos, para entender os hábitos presentes na interação entre as ações públicas para o turismo e a cultura. Interessante ressaltar que também apareceram discursos de interesse da iniciativa privada e a forte influência do chefe do executivo nessa interação.

Na qualidade de implicações práticas, o estudo pode ser utilizado para servidores públicos como um guia de hábitos para seguir ou evitar, buscando sempre uma interação genuína, que culmine em práticas democráticas, inclusivas e sustentáveis, compatíveis tanto com os objetivos da cultura quanto do turismo.

Enquanto limitações da pesquisa é possível elencar uma dificuldade na coleta de dados devido à um problema de pandemia mundial do Covid-19. Por isso como sugestão para pesquisas futuras indica-se acompanhar os Grupos de Trabalho citados para ter uma noção mais significativa da prática da relação, aprofundando-se nas instituições e nos hábitos resultantes dessa interação. Assim, entende-se de alto interesse para compreender o funcionamento da atividade turística a investigação da sua união com a cultura por meio de análises institucionalistas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. T. de; GOMES, B. M. A.; GIANNINI, N.; SOUZA, S. do R. de. Políticas Públicas de Turismo e de Cultura no Brasil: uma análise comparada de planos das esferas nacional, estadual e municipal. **Rotur. Revista de Ocio y Turismo**, v. 13, n.2, p. 57-67, 2019.
- ANDREWS, B. R. Habit. **The American Journal of Psychology**, v. 14, n.2, p. 121-149, 1903.
- ARTHUR, W. B. Inductive reasoning and bounded rationality. **The American economic review**, v. 84, n. 2, p. 406-411, 1994.
- BASSETTI, T. B. Contradições do turismo na sociedade de consumo. In:
- BENHAMOU, F. Neoliberalism and French heritage policy in the context of globalization. **Heritage & Society**, v. 7, n. 1, p. 47-56, 2014.
- BERTACCHINI, E. E.; DALLE NOGARE, C.; SCUDERI, Raffaele. Ownership, organization structure and public service provision: the case of museums. **Journal of Cultural Economics**, v. 42, n. 4, p. 619-643, 2018.
- BOOTH, P. Culture, planning and path dependence: Some reflections on the problems of comparison. **Town Planning Review**, v. 82, n. 1, p. 13-28, 2011.
- BOYLAN, P. J. Museums: Targets or instruments of cultural policies?. **Museum International**, v. 58, n. 4, p. 8-12, 2006.
- BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010.
- BUOSI, M. C. de A.; LIMA, S. H. de O.; LEOCÁDIO, A. L. A relação entre desenvolvimento sustentável e imagem de lugar de um destino turístico: proposição de um modelo estrutural]. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. São Paulo**, v. 8, n. 2, p. 261-285, 2014.
- CALEBRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: CANELAS, A.A. (org.) **Políticas Culturais no Brasil**, Salvador, BA: EDUFBA, 2007.
- CAVALCANTI, K. B.; PAIVA, M. G. M. V. Turismo urbano e intervenção do Estado. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 46-55, 1993.
- CELLINI, R; CUCCIA, T. How free admittance affects charged visits to museums: an analysis of the Italian case. **Oxford Economic Papers**, v. 70, n. 3, p. 680-698, 2018.
- CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada**: guia prático para análise qualitativa. Porto Alegre: Bookman/Artmed, 2009.

CINTRA, Renato Fabiano; AMÂNCIO-VIEIRA, Saulo Fabiano; COSTA, Benny Kramer. Stakeholder theory e institucionalismo sociológico: complementações para análise do Turismo local. **RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 6, n. 1, p. 165-186, 2016.

COMMONS, J. R. Institutional economics. **The American economic review**, v.21, n.4, p. 648-657, 1931.

COMMONS, J. R. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

CONSIDINE, M. **Making public policy**: institutions, actors, strategies. Cambridge: Polity Press, 2005.

CRESWELL, J. W. **A concise introduction to mixed methods research**. SAGE publications, 2014.

D'ANGELIS, B. C. S.; CARVALHO, R. F. Alívio da Pobreza Através do Turismo Sustentável: análise do Plano Amanhecer da Paraíba. **Revista Turismo em Análise**, v. 25, n. 1, p. 32-50, 2014.

DE LIMA, R. M. M.; DA COSTA, J. B. A. Os Caminhos do Desenvolvimento no Turismo: o deslocamento da abordagem centralizada na renda para a abordagem com foco nas pessoas. **Turismo e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 201-227, 2014.

DEQUECH, D. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

DREDGE, D. JENKINS, J. **Tourism Planning and Policy**. Queensland: John Wiley and Sons, 2007.

DREDGE, D.; JAMAL, T. Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. **Tourism Management**, v. 51, p. 285-297, 2015.

FALASTER, Christian; ZANIN, Luis Miguel; GUERRAZZI, Luiz Antonio. Teoria institucional na pesquisa em turismo: novas oportunidades de uma teoria em evolução. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, n. 2, p. 270-293, 2017.

FERREIRA, L. A. **Políticas públicas para a cultura na cidade de São Paulo**: a Secretaria Municipal de Cultura - teoria e prática. Tese (Doutorado em Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FIGUEIREDO, A. M. L. A função turística do patrimônio: questionamentos sobre a idéia de sustentabilidade do turismo cultural. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 5, n. 4, 2006.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print Editora, 2018.

GOMES, B. M. A. Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional. 203f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2015.

GOMES, B. M. A.; BAHL, M. (orgs). **Turismo e sociedade**: aspectos teóricos. São Paulo: All Print Editora, 2019.

GONZÁLEZ VELARDE, F. Estado y modelo de desarrollo turístico en la costa Norte del Perú: El caso de Máncora, Piura. **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 15, n. 4, p. 867-882, 2017.

GRIMM, I. J; SAMPAIO, C. A. C.; GREUEL, M. C.; CERVEIRA, J. L. Políticas Públicas do Turismo e Sustentabilidade: A interrelação na esfera nacional, estadual e local. **Turismo, Visão e Ação**, v. 15, n. 1, p. 95-111, 2013.

HALL, C. M. **Tourism planning**: policies, processes and relationships. Pearson Education M.U.A, GB. 2008.

HAMILTON, W. H. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008

HODGSON, G. M. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

HODGSON, G. M. The ubiquity of habits and rules. **Cambridge journal of economics**, v. 21, n. 6, p. 663-684, 1997.

JOHN, P. **Analysing Public Policy**. Routledge, Oxon, 2012.

KAHNEMAN, D.; KNETSCH, J. L.; THALER, R. H. Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. **Journal of Economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 193-206, 1991.

KAPP, K. W. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

MATOS, C. F. A; ARAÚJO, M. L. S.; TEIXEIRA, M. S. G. Interesses, políticas públicas e desenvolvimento do turismo de base comunitária no Ceará. **Turismo Visão e Ação**, Balneário Camboriú, v. 15, n. 3, p. 419-433, 2013.

MAYHEW, A. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

MENESES, U. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. I **Fórum Nacional do Patrimônio Cultural- IPHAN.**: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão, Ouro Preto/MG, v. 1, p. 25-39, 2009.

MOLINA, S. E.; RODRÍGUEZ, S. A. **Planejamento Integral do Turismo**: um enfoque para a América Latina; tradução Carlos Valero. Bauru, EDUSC, 2001.

MOSEDALE, J. **Neoliberalism and the Political Economy**. Oxon: Routledge, 2016.

MTUR (Ministério do Turismo). Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

NEALE, W. In: SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

NEVES, S. Turismo cultural. In: GOMES, B. M. A.; BAHL, M. (orgs). **Turismo e sociedade**: aspectos teóricos. São Paulo: All Print Editora, 2019.

NOGUEIRA, O. **Introdução à ciência política**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

ONU. Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PAIVA, M. G. M. **Sociologia do turismo**. São Paulo: Papyrus, 1995.

PARANÁ (Estado). Casa Civil. Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=iniciarProcesso&retiraLista=true&site=1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PARANÁ. Plano Paraná Turístico 2026. Disponível em: http://www.turismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/paranaturistico2026documentocompleto.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

PARANÁ PROJETOS. Secretaria do Planejamento e Projetos Estruturantes. Disponível em: <http://www.paranaprojetos.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PARANÁ TURISMO. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PELEGRINI, S. C. A; NAGABE, F.; PINHEIRO, A. P. (orgs). **Turismo & patrimônio em tempos de globalização**. Campo Mourao: Ed. da FECILCAM, 2009.

PENCARELLI, T.; CERQUETTI, M.; SPLENDIANI, S. The sustainable management of museums: an Italian perspective. **Tourism and hospitality management**, v. 22, n. 1, p. 29-46, 2016.

PEREIRA, H. J. L. **O público e o privado na gestão do património cultural**: sobre o programa Revive. 179 f. Dissertação (Mestrado em Empreendedorismo e Gestão de Cultura) - Departamento de Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2017.

PEREIRA, J. R. et al. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 6, n. 4, p. 3-5, 2011.

PERELMAN, M. The neglected economics of trust: The Bentham paradox and its implications. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 57, n. 4, p. 381-389, 1998.

PEREZ, A. **Introdução à metodologia da pesquisa em turismo**. São Paulo: Roca, 2005.

PESSALI, H. F. **Nanoelementos da mesoeconomia**: uma economia que não está nos manuais. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

RIUS-ULLDEMOLINS, J. The rise of the hybrid model of art museums and cultural institutions. The case of Barcelona. **Museum Management and Curatorship**, v. 31, n. 2, p. 178-192, 2016.

ROBINSON, H. Cultural policy, local government and museums: an Australian perspective. **Local Government Studies**, v. 44, n. 5, p. 719-738, 2018.

RODRIGUES, A. A. B. Políticas Públicas e Planejamento Estratégico em Turismo. **Revista Rosa dos Ventos**, v. 4, n. 4, p. 650-657, 2012.

SALLES, A. O. T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SAMPAIO, C. A. C. **Turismo como fenômeno humano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

SANDHAL, J. The Interpretation of Cultural Policy, By and For Museums: a museum as an embodiment of cultural policies?. **Museum international**, v. 58, n. 4, p. 29-36, 2006.

SANTOS, M. S. Museus brasileiros e política cultural. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 53-72, 2004.

SECRETARIA da Comunicação Social e da Cultura. Disponível em: <http://www.comunicacao.pr.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. **The American economic review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

SMITH, M. K. **Issues in cultural tourism studies**. 2. ed London; New York: Routledge, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. C. **Interesses Difusos em Espécie**, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRAUSS, A. L; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**: techniques and procedures for developing grounded theory. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage, 1998.

TAROZZI, M. **O que é grounded theory**: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados. Trad. Carmem Lussi. Petrópolis: Vozes, 2011.

TRIBE, J.; DANN, G.; JAMAL, T. Paradigms in tourism research: a trialogue, **Tourism Recreation Research**, v.40, n.1, p. 28-47, 2015.

TURISMO. Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=700>. Acesso em: 20 ago. 2020.

UNESCO. 2019. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/culture-and-development/cultural-tourism-and-urban-development/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

UOL. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/06/16/trf2-derruba-liminar-e-libera-posse-de-nova-presidente-do-iphm.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

VELASCO, M. Tourism Policy. In: FARAZMAND, A. (eds) **Global Encyclopedia of Public Administration**, Public Policy, and Governance. Springer International Publishing. 2016.

APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

A- INTRODUÇÃO E PASSADO

1. Fale um pouco sobre as políticas de cultura/turismo vigentes no [estado](#).
2. Como se dá o processo de construção de uma política?
 - Como se caracteriza a agenda?
3. Como têm sido a trajetória das políticas na sua opinião?
 - O que mudou/muda ao longo dos anos?
4. De onde partem as diretrizes?
 - Quem são os responsáveis e quem geralmente mais está envolvido?
5. Quem toma as decisões?
 - Que fatores (internos e externos) mais influenciam na tomada de decisão?
6. Quais são os principais problemas enfrentados pelos gestores?
7. Como são definidas ações, programas e projetos prioritários?
 - Qual a sua opinião sobre essa forma de condução das políticas?
8. Como é a influência dos demais órgãos?
9. Existe recurso? – Específico para a pasta, para programa?
 - Qual a média?
 - Quais os critérios para alocação desses recursos?
 - Quem são os principais beneficiados?
 - *de onde surgem os projetos? Como se concretizam?

B- INTERAÇÃO – especificamente relação com órgão de cultura

10. Como é a interação entre os órgãos de turismo e de cultura no estado?

11. Qual a importância dessa interação na sua opinião?

12. Onde mais ocorre essa interação?

13. Com que frequência?

14. Quais os principais temas tratados?

15. Como se dá o diálogo?

16. Existem conflitos?

17. Como você vê importância do patrimônio cultural para a atividade turística?

18. E a importância da atividade turística para o patrimônio?

19. Qual a principal vantagem que o turismo pode trazer para os patrimônios?

- E desvantagem?
- E principais limitações?

20. E sobre o papel das associações? Conselhos, fundos etc.?

21. Como trabalhar conjuntamente? E construir políticas públicas sustentáveis?

ANEXOS

ANEXO 1 – MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO PARANAENSE DE TURISMO (CEPATUR)

ABAV PR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE VIAGEM

ABEOC PR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS E EVENTOS

ABGTUR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS GUIAS DE TURISMO

ABIH PR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA HOTELEIRA

ABRAJET PR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISTAS DE TURISMO

ABRASEL PR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BARES E RESTAURANTES

ACP PR - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARANÁ

ASSINTEC PR - ASSOCIAÇÃO INTER-RELIGIOSA DE EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO DE HOSTELS DO ESTADO DO PARANÁ

ICI PR - INSTITUTO CULTURAL INGÁ

FACIAP - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO
ESTADO DO PARANÁ

FECOPAR - FEDERAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO
DO PARANÁ

FCVB - FEDERAÇÃO DE CONVENTION & VISITORS BUREAUX DO ESTADO DO
PARANÁ

FECOMERCIO PR - FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E
TURISMO DO PARANÁ

FETHEPAR - FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS EM TURISMO E
HOSPITALIDADE DO ESTADO DO PARANÁ

FIEP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ

ADETUR - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DA REGIÃO CATARATAS DO IGUAÇU E CAMINHOS AO LAGO DE ITAIPU

RETUR - REDE DE TURISMO REGIONAL

CELEPAR - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PARANÁ

CODAPAR - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO PARANÁ

COPEL - COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA

EMATER - INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

IAP - INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ

COMPAGAS - COMPANHIA PARANAENSE DE GÁS

MINEROPAR - SERVIÇO GEOLÓGICO DO PARANÁ

SANEPAR - COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ

TECPAR - INSTITUTO DE TECNOLOGIA DO PARANÁ

SEBRAE PR - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

SENAC PR - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COMERCIO

SENAI PR - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDUSTRIA

SENAR PR - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL

SESC PR - SERVIÇO SOCIAL DE COMÉRCIO

SESI PR - SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

SEHA PR - SINDICATO EMPRESARIAL DE HOSPEDAGEM E ALIMENTAÇÃO

SINDEGTUR PR - SINDICATO ESTADUAL DOS GUIAS DE TURISMO DO PARANÁ

SINDETUR PR - SINDICATO DAS AGÊNCIAS DE TURISMO DO ESTADO DO PARANÁ

ADETUR LITORAL - AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ

FUMTUR - FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE TURISMO DE PARANAGUÁ

INSTITUTO MUNICIPAL DE CURITIBA

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU

UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

UEPG - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

UNIOESTE - UNIVERSIDADE DO OESTE DO PARANÁ

SEED - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

SETI - SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

ITAIPU BINACIONAL

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA